

Beoordelen van overheidsorganisaties

De betekenis van visiteren en alternatieven hiervoor

Arno F.A. Korsten

19 jan. 2016¹



Steeds meer criteria ter beoordeling van overheidshandelen

Er bestaan *verschillende beelden* ('images') van organisaties, schrijft Gareth Morgan. Een organisatie is te zien als een machine, waarvan de raderen in elkaar moeten grijpen, zwakke schakels moeten ontbreken en mensen met een oliekannetje rond moeten lopen om te smeren zodat de organisatie productief is. Een organisatie is ook te zien in termen van gezondheid. Dan zeggen we dat een bestuur en de organisatie gezond moet zijn en niet ziek. Wie daarop doordenkt komt uit bij een geraamte, bij aansturing en scharnierfuncties, bij 'bloed dat door de aderen stroomt', bij vitale functies en functie-uitval, bij gezwellen en ga zo maar door. De waarnemer kan dan bij een overheidsorganisatie ziekteverschijnselen beschrijven, zoals bureaucratische vervetting, de ziekte van Baumol en ineffectief beleid. Zo is een overheidsorganisatie op verschillende manieren te bekijken. Steeds worden, door anders te kijken, deels zelfde en deels andere eisen aan een overheid gesteld. En komen eels dezelfde maar ook verschillende beoordelingscriteria aan de orde om de kwaliteit van de organisatie en het bestuur daarvan te beoordelen. Dat niet alleen. Kijken is niet genoeg. Er bestaan ook *typen organisaties*, zoals een machinebureaucratie, een organisatie met een divisiestructuur, een adhocracy, een organisatie met een simpele structuur en een charismatische organisatie. Wie bewindslieden en hun departement beoordeelt, zal andere criteria toepassen dan wie een geheime dienst of politiekorps moet beoordelen. Daardoor wordt de waaier aan criteria om te oordelen nog groter. Maar ook als productiviteit en prestaties overall aan de orde zijn, betekent dit criterium niet bij elke organisatie hetzelfde.

¹ Prof.dr. A.F.A. Korsten is Honorair hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden (fac. Rechtsgeleerdheid) Uni Maastricht). Emeritus hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen, Open Universiteit. Website: www.arnokorsten.nl; Postadres: Pastoor Lemmensstraat 1, 6333 CK Schimmert, Nederland; tel. 045-4042453; mobiel: 06-29023164; e-mail: afa.korsten@planet.nl

In de loop der jaren zijn steeds meer eisen gesteld aan overheidsbestuur, overheidsbeleid en de uitvoering daarvan. Denk aan de eisen die al in het wetgevingstraject aan bod komen en waaraan de wetgever idealiter moet voldoen. Dergelijke eisen zijn in feite *criteria of normen*. Voorafgaand aan besluitvorming over een wetsontwerp moet aangetoond worden of een wet ook meerwaarde heeft ten opzichte van wat er al aan wetgeving en beleid is en naar verwachting effectief zal zijn.

Wat voor eisen of criteria spelen meer in het algemeen? Denk aan criteria als de *'beginselen van behoorlijk bestuur'* (zoals gelijke behandeling van gelijke gevallen) en aan de *'beginselen voor behoorlijke behandeling'* van burgers (de zgn. ombudsmancriteria; o.a. stuur een burger niet van het kastje naar de muur). De jurisprudentie rond wetten is ook niet te verwaarlozen. Ook die levert eisen op die als criteria zijn aan te wenden om te komen tot bestuur en beleid dat kwaliteit heeft, maar ook achteraf nuttig zijn om bestuur en beleid te beoordelen. Verder wijs ik op de baaiert aan criteria die ontstaan is doordat de Raad van State wetsontwerpen beoordeelt. Zie het proefschrift van Inge van der Vlies, dat een overzicht biedt van criteria. De Algemene Rekenkamer gebruikt op haar beurt ook criteria, in dit geval om de uitvoering van beleid in onderzoek te beoordelen op rechtmatigheid, effectiviteit en doelmatigheid. En tenslotte hebben ook juristen, sociologen en bestuurskundigen een duid in het zakje gedaan. Zo is in de bestuurskunde bekend dat er *'beginselen zijn voor behoorlijk ontwerpen van beleid'* en *'beginselen van behoorlijk evalueren van beleid'*. En er zijn *'regels voor behoorlijke inspraak'* (Korsten, 1979) Dat geheel en nog veel meer, zoals eisen die de Europese Commissie stelt aan regeringen van lidstaten, levert een lange lijst aan criteria en normen op waaraan een overheidsbestuur en de daarmee verbonden organisatie of het relevante beleidsnetwerk moet voldoen (Korsten, 2010). En dus van criteria waaraan overheidsbesturen en hun organisaties zijn te toetsen.

Onoverzichtelijkheid en een code

De reeks criteria leidt inmiddels tot onoverzichtelijkheid. De Algemene Rekenkamer zag dit en ging dan ook een keer over tot de opstelling van een *normenbank*, niet in de laatste plaats om consistent te beoordelen.

Een aanpak in het voetspoor hiervan is dan om de lijst in te dikken tot *een kernlijst* met essentiële criteria voor overheidshandelen. Die poging is in het vierde kabinet-Balkenende door de bewindslieden Ter Horst en Bijleveld ondernomen. Zij lieten een *'Code voor goed openbaar bestuur'* opstellen. Kerncriteria in die code zijn vrij vertaald:

- de noodzaak van doelgerichtheid van bestuur; het in het wilde weg besturen is uit den boze;
- integriteit van bestuurders en bestuur: bestuurders moeten onkreukbaar zijn;
- functioneren in het kader van de democratische (gedecentraliseerde) rechtsstaat;
- openheid en openbaarheid in houding en gedrag; geheimhouding moet de uitzondering zijn;
- effectiviteit en doelmatigheid van bestuur en beleid: het bereiken van doelstellingen door beleid tegen lage kosten moet uitgangspunt zijn;
- legitimiteit: een overheidsbestuur moet maatregelen nemen die acceptatie genieten;
- responsiviteit naar de samenleving: zware en lichtere maatschappelijke problemen moeten aangepakt worden en op de overheidsagenda geraken;
- communicatie met en participatiemogelijkheden voor burgers: het moet mogelijk zijn dat burgers over brandende kwesties meedenken en meepraten en er ook goed geluisterd wordt naar opinies;
- heldere verantwoordelijkheidsverdeling en verantwoording;
- evalueren, leren en zelfreiniging.

Vanuit de laatstgenoemde criteria 'evalueren, leren en zelfreiniging' is aan de orde of er voldoende tegenwicht en tegenspraak is in het openbaar bestuur.

Naar evaluatie van organisaties

Evalueren is vooral verbonden met beleid. We spreken van beleidsevaluatie. Beleidsevaluatie houdt volgens een gangbare omschrijving in dat nagegaan wordt

- a) wat de doelstellingen achter het overheidsbeleid zijn,
- b) of die bereikt worden, c)

of dat door het beleid zelf of door andere omstandigheden.

Studie van beleidsevaluatie leert dat hiervan ook weer allerlei verschijningsvormen bestaan, zoals formatieve en summatieve evaluatie en ex ante evaluatie en ex post evaluatie; evaluatie van een kabinetsprogramma of evaluatie van een klein beleidsprogramma. Het integraal beoordelen (evalueren) van organisaties is veel recenter.

Een van de middelen om in het openbaar bestuur tegenwicht en tegenspraak te organiseren is het evalueren van een *overheidsbestuur en de daarmee verbonden ambtelijke organisatie*, zoals van een gemeente- of provinciebestuur, een politiekorps, een woningcorporatie, een universiteit met haar opleidingen, een hbo- of mbo-instelling, een ziekenhuis, een omroep, een gerechtshof, een veiligheidsregio, een organisatie als het WODC (Onderzoekscentrum op het gebied van justitie en veiligheid, visitatie 2014) of de AIVD (algemene inlichtingen en veiligheidsdienst, visitatie 2004). We kennen ook de visitaties van zelfstandige bestuursorganen als het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA, visitatie 2002), de IB Groep (2003), het Kadaster (2009) en Staatsbosbeheer (2006), allemaal uitgevoerd door de Handvestgroep Publiek Verantwoorden.

Op deze gebieden zijn *visitatiecommissies* actief geweest om integrale beoordelingen te verrichten. Doorgaans zijn die beoordelingen openbaar gemaakt.

Integraal beoordelen van een organisatie: waarom?

Het integraal beoordelen van organisaties was tot ongeveer 1980, als we de rol van inspecties in tal van sectoren zoals het onderwijs buiten beschouwing laten, een nagenoeg onbekend fenomeen. De lijst met criteria voor overheidshandelen was toen nog zeker niet zo lang. Desalniettemin was het spannend om te ontdekken hoe je een organisatie moest beoordelen. Ja, vanuit de taakstelling maar hoe nog meer?

Maar met het groeien van het *kwaliteitsdenken* en *criteria in 'soorten en maten'*, de toenemende aandacht voor *'quality management'*, *'performance management'* en voor *'new public management'* (kijk eens naar de overheid vanuit het perspectief van de bedrijfsmatige overheid), de meer kritische aandacht in *persmedia* voor het (dis)functioneren van organisaties en het *dalen van gezag* van gezagsdragers in vele sectoren steeg ook de interesse voor integrale beoordeling van overheidsbesturen en 'hun' organisaties.

Sommige organisaties lieten links en rechts steken vallen wat aanleiding gaf tot bezinning op de taak, maar er was ook wel sprake van *strategische heroriëntatie* als gevolg van *omgevingsveranderingen*. Een voorbeeld. Na de val van de Muur in Berlijn was de vraag aan de orde welke taak de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) moest krijgen, nu de dreiging vanuit het oosten afgenomen was. Docters van Leeuwen zou zich daar als (toenmalig) directeur nadrukkelijk mee bezig gaan houden.

Soms kwam een organisationele verandering in beeld. Organisaties werden verzelfstandigd en kwamen dus op afstand van een departement te staan. In zo'n geval ontstaat na zekere tijd behoefte aan bezinning op de verzelfstandigde organisatie: is dit nu een succes of niet?

Voorloper op gebied van visitatie en toezicht: hoger onderwijs

De sector waar beoordeling van organisaties of organisatiedelen *het eerst* van de grond kwam, waren de universiteiten en hogescholen (Korsten en Schutgens, 2012).

Rond 1985 startten de visitaties van alle universitaire opleidingen, en wel in cohorten. Eens per vijf jaar moest elke opleiding worden doorgelicht volgens een binnen het kader van de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) vastgesteld kader.

In deze sector werd dus een heel *visitatiestelsel* opgetuigd, dat de goedkeuring kreeg van de minister van onderwijs en de onderwijsinspectie. De onderwijsinspectie ging toezien op *de kwaliteit van de*

onderwijsvisitaties en kijken of instellingen een *vervolg* gaven aan bevindingen van visitatiecommissies. Deze toezichtrol was uniek. Meestal ontbreekt bij dergelijke visitatiestelsels echter een toezichthouder.

Het hoger onderwijs moest zich uit een oogpunt van *systeemconsistentie* onderwerpen aan externe kwaliteitszorg want ook andere onderwijsorganisaties, zoals in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, werden kritisch tegen het licht gehouden door de onderwijsinspectie.

Het aggregatieniveau van visitatie: de opleiding of de faculteit?

Geleidelijk werd overigens in tal van andere Europese landen visiteren van onderwijs en onderzoek een issue. Het Bologna-proces (1999), dat leidde tot standaardisering in de vorm van de bachelor-masterstructuur aan universiteiten, droeg daaraan bij. Links en rechts zochten landen wel naar een ander aggregatieniveau van visiteren dan het niveau van de opleiding. In Nederland kon nog wel een visitatiecommissie pakweg acht studies in de rechtsgeleerdheid aan universiteiten visiteren (kandidaats- en doctoraalstudies; later: bachelor- en masterstudies) maar wat te denken van onderwijs in de rechtsgeleerdheid aan de vele Duitse universiteiten? Dat was niet meer te doen voor één commissie. Franse denkers benadrukten daarop op een rond 2000 gehouden conferentie in Lissabon de doelmatigheid van visiteren van faculteiten in plaats van opleidingen. Er valt dus rond visiteren van opleidingen nog wel wat te kiezen.

In tal van andere sectoren dan universitair onderwijs heeft de aggregatiediscussie niet in die mate gespeeld. Bij de politie was het politiekorps lange tijd de gewenste eenheid van beoordeling; van nationale politie was nog geen sprake. Bij het visiteren van gemeentebesturen in Limburg, waar het visiteren van gemeenten rond 2002 begon, was een gemeente de eenheid van *afzonderlijke* integrale analyse op bestuurskracht. Het was het provinciebestuur van Limburg dat wel rapporten van een aantal afzonderlijke visitaties van gemeenten uit eenzelfde subregio bekeek op bevindingen.

Specifieke motieven voor visitatie

Daarmee zien we dat er in een sector *specifieke* motieven en omstandigheden een rol kunnen spelen om integrale beoordeling van individuele organisaties of organisatiedelen in gang te zetten. Andere sectoren laten dat ook zien. Nog een voorbeeld.

Grotestedenbeleid

Nederland kreeg enkele decennia terug een minister van *grotestedenbeleid* (Roger van Boxtel). Deze had budget, wees het budget toe, maar wilde ook vernemen wat met het budget gebeurde en dus hoe het werd aangewend. Instelling van een centrale visitatiecommissie- Brinkman bleek een middel om *interbestuurlijke verantwoording* te organiseren. Daar bleef het niet bij. Er werden ook afzonderlijke visitaties van steden die deelnamen aan het grotestedenbeleid in gang gezet. De commissie-Brinkman bekeek het geheel aan rapporten later in samenhang (Van Putten, 2006).

Alleen de inspanning verrichten zonder dat stadsbesturen er zelf hun voordeel mee konden doen, ging te ver. Dus kwam er ook een opgave of imperatief (per gemeentebestuur) om te proberen de visitatierapporten zelf te benutten. Veel kwam daar niet zichtbaar van terecht tenzij een college van B&W op basis van zo een rapport een voorstel aan de gemeenteraad deed. Gemeenteraden hebben meer belangstelling voor incidenten, crises en andere urgenties dan voor dergelijke rapporten tenzij het college in actie komt en keuzen voorstelt. Maar het stelsel van visiteren van het grotestedenbeleid genoot wel diffuse 'legitimiteit' bij stadsbesturen (Schutgens, 2014).

Bestuurskrachtmetingen

De afgelopen jaren zijn uit het oogpunt van actieve verantwoording en leren (kan het beter?) gemeentebesturen integraal beoordeeld vanuit het perspectief van bestuurskracht. Ik heb die bestuurskrachtmetingen beoordeeld (ook Korsten, 2004; Abma, 2012; Schutgens, 2014).

Bestuurskracht van gemeentebesturen is in die visitaties opgevat als het vaststellen van taken, opgaven en ambities van het gemeentebesturen (over de volle breedte van het beleid, dus alle beleidsvelden) en het vervolgens bezien wat vanuit een beoordelingskader gezien hiervan terecht komt. Niet vanuit de vraag: doet het gemeentebestuur de goede dingen? Die vraag kwam nooit aan de orde.

Beoordelingskaders en beoordelaars

Andere organisaties zijn vanuit andere beoordelingskaders dan bestuurskracht beoordeeld. Logisch eigenlijk voor wie het werk van Mintzberg over typen organisaties kent. Een charismatische organisatie zoals een bisdom (in potentie is), is wat andere organisatie dan een geheime dienst, een stedenbouwkundige dienst van een grote stad of een dienst openbare werken. Zo is een organisatie als de AIVD beoordeeld vanuit de eigen doelstellingen (zie 'De AIVD in verandering', rapport van de Commissie Bestuurlijke Evaluatie Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst uit 2004).

Vaak zijn die analyses uitgevoerd door een *onafhankelijke visitatiecommissie* van ter zake deskundige beoordelaars die is *ondersteund* door een secretariaat of ondersteuningsteam (soms een adviesbureau). Zo waren onder andere lid van de commissie die de AIVD in 2004 beoordeelde: een voormalig lid van de Algemene Rekenkamer (Havermans), de burgemeester van Amsterdam (Cohen), een commissaris van de koningin (en oud-sg; Borghouts), een oud-minister van binnenlandse zake (Dijkstal)n, een hoogleraar strafrecht (Buruma). De commissie werd ondersteund door een hoogleraar rechtsgeleerdheid, die algemeen directeur was van het Instituut voor Crisisonderzoek (COT; Erwin Muller).

Kwaliteit van integrale beoordelingen van overheidsorganisaties

Wat weten we inmiddels op basis van ervaring en onderzoek van de kwaliteit van het integraal beoordelen van overheidsbesturen en hun organisaties in de vorm van externe kwaliteitszorg? Hoe ziet 'goede beoordeling' eruit?

De vraagstelling wordt:

Benoem enkele belangrijke aspecten van goede integrale beoordeling van overheidsorganisaties en hun besturen?

De beantwoording van de vraag is mede gebaseerd op veel studie van het integraal beoordelen in tal van sectoren (hoger onderwijs, grotestedenbeleid, gemeentebesturen, zelfstandige bestuursorganen) en eigen ervaringen als voorzitter of lid van visitatiecommissies in binnen- en buitenland. Zie ook de literatuurlijst.

Ik volg hier de puntsgewijze aanpak. De opbouw is er een 'van ontwerp van de beoordeling tot uitvoering van de beoordeling'.

Ik zal duidelijk maken dat er veel positieve ervaring is opgedaan met visitatiestelsels en met visitaties. Een belangrijke rol is weggelegd voor 'beginselen van behoorlijk visiteren'. Het gaat hier om geijkte uitgangspunten. Wie zich houdt aan deze beginselen maakt een grote kans op een succesvolle visitatie.

1. Het vertrekpunt bij het beoordelen van een organisatie

Ik was enkele jaren terug in een gemeente ten noorden van Amsterdam om te discussiëren over een ambtelijke fusie van de gemeente met een of meer partnergemeenten. Na de pauze werd direct duidelijk dat de gemeente 'zo niet verder kon'. Dat werd in verschillende bewoordingen maar met nadruk uitgesproken door alle raadsfracties, individuele wethouders en de gemeentesecretaris. 'Zo kan het niet langer'. De gemeente zou kunnen komen tot een ambtelijke of een bestuurlijke fusie. Daarna rezen twee vragen: a) hoe ertoe te komen om tot het een of het ander te besluiten?; b) met wie een relatie aangaan? Mijn advies was: u hebt een verhaal nodig naar ambtenaren en burgers. U moet immers kunnen uitleggen dat de zaken niet voldoende optimaal lopen, dat er urgentie is om het anders te gaan doen en dat het anders moet. Dan kunt u het beste twee andere gemeenten vragen om samen een bestuurskrachtmeting

door een visitatiecommissie of een adviesbureau te laten verrichten en wel volgens dezelfde opzet. Zo geschiedde. De gemeente is een ambtelijke fusie aangegaan.

De bal moet bij visiteren ergens in het spel worden gebracht. Er is een aftrap nodig om tot visiteren van organisaties of organisatiedelen te komen. Soms is het een individuele organisatie, zoals het WODC – een onderzoeksinstelling op het vlak van justitie en veiligheid - die tot visitatie van zichzelf besluit.

Maar als het van individuele besluiten had afgehangen, waren er niet veel universitaire opleidingen of individuele gemeentebesturen met hun organisaties doorgelicht. Het doel om een lerende organisatie te zijn, is nobel maar het initiatief om dat via visiteren in gang te zetten, blijkt in de praktijk toch veel moed en/of een specifieke aanleiding te vergen.

De systeemverantwoordelijke

Meestal is het *niet* een individuele organisatie die spontaan het initiatief neemt tot visitatie van zichzelf. Veel initiatieven worden genomen door een organisatiebestuur ('hogere overheid?'), die zich *systeemverantwoordelijk* acht voor de kwaliteit van het overheidsbestuur in het inliggend gebied. Denk maar aan het provinciebestuur van Limburg, dat rond 2002 niet wilde inzetten op gemeentelijke herindeling maar wel *externe kwaliteitszorg* van gemeenten en hun besturen door middel van visitatie wenselijk vond. Die bezinning leidde tot overleg met gemeentebesturen, tot een opzet voor visiteren (beoordelingskader, stappenplan) en een pilot, waarna alle gemeenten vrijwillig maar onder druk gingen deelnemen. Wie immers niet deelnam, had veel uit te leggen.

Het provinciebestuur stelde, gehoord het bestuur van de Vereniging van Limburgse Gemeenten, een *contourennota* op over de kwaliteitszorg van gemeenten en provinciale staten keurden die nota goed. Daarmee was een vertrekpunt gemarkeerd. In de nota stond dat er een bepaalde volgorde van visiteren moest plaatsvinden door een en dezelfde visitatiecommissie, daarbij ondersteund door een adviesbureau (dat werd Van Naem & Partners).

Het provinciebestuur heeft zich later overigens ook zelf laten visiteren. Wie een ander wil visiteren, kan vanzelfsprekend zelf niet achterblijven. Dat had het provinciebestuur goed in de gaten. Visitaties van provincies waren er ook in Zeeland, Zuid-Holland en Noord-Holland.

Waarover afspraken?

De aftrap om te gaan visiteren behelst dus sectorale afspraken door middel van een '*systeembesluit*'. Denk aan een besluit van de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU), lees de gezamenlijke colleges van bestuur van universiteiten, om *alle* universitaire opleidingen in een *bepaalde* periode op basis van een aantal afspraken *verplicht* door te lichten. Of aan een besluit van de HBO-raad om alle hbo-opleidingen door visitaties per type opleiding te laten beoordelen. Of aan een besluit van de koepelorganisatie Aedes om alle woningcorporatiebesturen van aangesloten instellingen te beoordelen door middel van een visitatie met een onafhankelijke externe visitatiecommissie.

Tot de afspraken bij een systeembesluit kunnen behoren:

- het doel van de visitatie en het waarom,
- de omvang en frequentie van visitatie,
- de werkwijze en het beoordelingskader,
- de financiering van het stelsel van beoordeling,
- de uitvoerder,
- de informatiebasis: het wel of niet werken met zelfevaluaties door de te beoordelen organisatie en het daarbij eventueel hanteren van een format,
- de openbaarmaking van resultaten of bevindingen,
- en wie een visitatierapport vaststelt.

Corporaties: wettelijke inbedding van visitaties

Laten we om het visiteren goed te begrijpen, ook nog eens kijken naar de corporatiewereld. Hoe verliep daar de aftrap? Visitatie is een belangrijk instrument voor corporaties. Het raakt het hart van de 'governance' van woningcorporaties als maatschappelijke ondernemingen, schrijft koepelorganisatie Aedes. Visitatie is, naast een extern verantwoordingsinstrument ook een leerinstrument.

Deelname aan visitatie was voor Limburgse gemeente een zaak van *vrijwilligheid*. Dat heeft te maken met de stevig verankerde positie van gemeenten in de Grondwet. Voor corporaties ligt dat iets anders. Deelname aan visitatie werd daar *verplicht* (Van Overmeeren, 2007).

Sinds 1 januari 2007 is iedere corporatie die lid is van de koepels VTW en/of Aedes verplicht zich eens in de vier jaar te laten visiteren. Per 1 juli 2015 heeft het visitatiestelsel zelfs een *wettelijke* verankering gekregen. Visitatie is als verplichting voor elk corporatie opgenomen in art. 53a van de herziene Woningwet 2015. De Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN) is door de minister aangewezen als 'onafhankelijke instantie' zoals bedoeld in het genoemde artikel. Het huidige stelsel blijft intact. In die zin gaat het om een codificatie van de praktijk, met dat verschil dat ook de niet bij Aedes en VTW aangesloten corporaties zich moeten laten visiteren.

Vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid die bestuur en raad van toezicht (RvT) dragen voor de uit te voeren visitatie, ligt actieve betrokkenheid van de RvT in het hele visitatietraject voor de hand. In de voorbereiding, uitvoering en nazorg van de visitatie heeft de RvT een belangrijke rol. Dit geldt voor:

- De beoordeling van de kwaliteit van het interne toezicht als onderdeel van governance: de RvT als object van visitatie.
- De betrokkenheid en zorg voor een goed verloop van de visitatie, alsmede het verantwoorden over en leren van de uitkomsten van visitatie: de RvT als subject van visitatie.

Meer informatie over de rol van de RvT bij visitatie is te lezen in de publicatie 'De commissaris en visitatie; Intern toezicht bij externe verantwoording'. Meer informatie over het visitatiestelsel en de methodiek vindt de lezer op de website van de SVWN en van Aedes.

Tabel 1: Enkele kenmerken van visitatie van organisaties naar sectoren

Sector	Bestelbesluit tot visitatie	Deelname verplicht of vrijwillig	Uitspraken visitatiecommissie per eenheid	Uitspraken over bestel
Universitaire opleidingen (1985-2004)	Ja, VSNU	Deelname verplicht	Per opleiding visitatie	Ook over geheel van zelfde opleidingen
Opleidingen van hogeschool	Ja, HBO-raad	Verplicht	Per opleiding visitatie	Ook over geheel van zelfde opleidingen
Radio- en televisieomroepen	Mediawet	Verplicht	Per omroep zelfevaluatie maar uitspraken over bestel	Omroepbestel en publieke aspecten
Woningcorporaties	Woningwet	Verplicht	Individuele corporatie	Nee
Gemeentebesturen (Limburg) (2002-2014)	Provinciebestuur	Deelname vrijwillig	Per gemeente	Niet over geheel van gemeenten

Omroepen: wettelijke inbedding

Een ander voorbeeld van visitatie zijn de omroepen. Voor visitatie van omroepen geldt rond 2000 dat de Mediawet het vertrekpunt is. De (oude) Mediawet zegt in art. 30c dat de NOS belast is met de zorg voor een regelmatige beoordeling van de wijze waarop de gezamenlijke omroepinstellingen de taak van de publieke omroep uitvoeren. Daartoe moet eens in de vijf jaar *een visitatiecommissie* ingesteld worden, bestaande uit vijf onafhankelijke deskundigen die representatief zijn voor het luister- en kijkerspubliek. De visitatiecommissie rapporteert over de prestaties van elk van de omroepen en het geheel. Ze kijkt naar de manier waarop de publieke omroep zijn taak heeft vervuld: geven de radio- en tv-programma's een evenwichtig beeld van de samenleving? De programma's van de publieke omroepen dienen ook bij te dragen aan de ontwikkeling en verspreiding van de pluriformiteit en culturele diversiteit in Nederland. De eis van pluriformiteit impliceert ook aandacht voor de afzonderlijke bijdrage van afzonderlijke omroepen

daaraan. Omroepen moeten verder in hun programmabeleid hun identiteit markeren maar moeten ook blijk geven van samenwerkingsbereidheid. Aldus de Mediawet. De omroepverenigingen hebben hun samenwerking gestalte gegeven door een concessiebeleidsplan op te stellen. Daarin verplichten ze zich tot tal van zaken.

De visitatie diende meerdere doelen, zoals verantwoording naar de achterban; instrument om aan te geven waar de omroep zelf staat; stimulans voor programmamakers om zich te bezinnen op de kwaliteit van het werk.

2. Niet beoordelen met de Franse slag.

Aan het integraal beoordelen van een organisatie worden hoge eisen gesteld. Er is al gewezen op de samenstelling van een commissie die de AIVD beoordeelde. Het integraal beoordelen van organisaties is *geen vrijwilligerswerk* voor leken.

Wie een organisatie integraal wil beoordelen - of het nu een gemeente, een politiekorps of een omroep is -, moet weet hebben van de doelen van dergelijke organisaties, hoe dergelijke organisaties zijn ingericht, en hoe ze functioneren en kunnen disfunctioneren. Tegelijk moet een deskundige beoordelaar afstand kunnen nemen en benul hebben van denken in termen van een beoordelingskader en van onderzoek. Een commissie moet ook beschikken over een of meer rapporteurs die een leesbaar, argumentatief degelijk, overtuigend en bruikbaar rapport kunnen opleveren. Verderop wordt nog nader ingegaan op een paar van deze eisen.

Hoe ver kan een beoordeling van een overheidsbestuur en de organisatie gaan uit een oogpunt van diepte van de analyse en beoordeling?

Een integrale beoordeling iets heeft van *de verhouding tussen huisarts en medisch specialisten*. Een visitatie van de gemeentelijke bestuurskracht moet gezien worden als een *basale* integrale analyse. Een huisarts maakt ook (slechts) een basale doorlichting van de burger, klant, op basis van zeg eens tien handelingen (kniebuiging en andere oefeningen etc.). Specialistinnen verrichten juist *specifieke diepteanalyses* op basis van een eerste indruk van een huisarts en doorverwijzing van een patiënt. Zo is het ook met integrale beoordelingen.

Het gevolg van een basale integrale analyse van een gemeentebestuur kan zijn dat een specialistische cultuuranalyse geadviseerd wordt, die nader licht werpt op bepaalde culturele aspecten aan het bestuur en de organisatie. Of er volgt een analyse van het personeelsbeleid of een analyse van de kwaliteit van het projectmanagement; enz.

3. Integrale beoordeling als onderzoek.

Bekend zijn de visitaties van opleidingen in het hoger onderwijs, gemeenten, stadsbesturen in het kader van het grotestedenbeleid, provinciebesturen, omroepen, politiekorpsen, zelfstandige bestuursorganen als Staatsbosbeheer en het Kadaster. Beoordelaars die een organisatie beoordelen, moeten beschikken over *een bril* om naar een organisatie te kijken. Dat is een beoordelingskader of perspectief ('frame'). Een voorbeeld zijn de gemeenten. Gemeentebesturen zijn in Limburg doorgelicht vanuit een kwaliteitsmatrix die betrekking heeft op bestuurskracht. Bestuurskracht verwijst naar de wettelijke en niet-wettelijke taken, opgaven en ambities van het gemeentebestuur en de uitvoering daarvan door gemeentebesturen en de ambtelijke organisatie.

Beoordelaars moeten vervolgens ook over informatie beschikken die iets kan zeggen over punten van beoordeling. Gaat het dan om onderzoek? Eigenlijk wel. Beoordelaars kunnen een organisatie vragen een *zelfevaluatie* van de eigen organisatie te verrichten. Zo een evaluatie zal dan *een protocol* kennen om te voorkomen dat een organisatie bepaalde welgevallige informatie naar voren schuift en bepaalde belangrijke informatie uitvergroot of juist wegmoffelt. De verwachting van beoordelaars en beoordeelde omtrent wat opgeleverd wordt, moet duidelijk zijn. Zelfevaluatie zijn bij voorbeeld verricht van

opleidingen aan universiteiten en hogescholen, van omroepen, van gemeentebesturen, van het bestuur van grote steden, van provincies.

Hebben we het over onderzoek? Een voorbeeld. Het spreken over bestuurskrachtmeting van gemeentebesturen (in Limburg na 2002) of de integrale beoordeling van een veiligheidsregio verwijst indirect naar een vorm van onderzoek doen door een visitatiecommissie. Het beoordelen van een organisatie is een vorm van *praktijkgericht onderzoek*. In een beoordelingsteam en/of bij de ondersteuners behoort dus enige kennis van onderzoek doen en daarover rapporteren aanwezig te zijn.

Hoewel een dergelijk onderzoek (een zelfevaluatie en/of eigenstandig onderzoek van de visitatiecommissie) zeker *geen* fundamenteel onderzoek is en dus *niet* hoeft te voldoen aan allerlei criteria die voor fundamenteel onderzoek gelden (zoals verfijnde operationalisatie van concepten; grote precisie; generalisatiepogingen) moet 'onderzoek' in de vorm van een integrale beoordeling van een overheidsbestuur en de daarmee verbonden organisatie wel voldoen aan *algemene onderzoekscriteria van praktijkonderzoek*.

Te noemen zijn criteria als:

- a) Is de probleemstelling duidelijk?
- b) Is duidelijk wat de context is van het onderzoek?; wie is opdrachtgever?; waarom wordt de visitatie nu gewenst?
- c) Zijn de 'data' geldig? (meten ze wat ze moeten meten?);
- d) Is sprake van betrouwbaarheid van gegevensverzameling? (levert herhaalde meting zelfde uitkomsten op?);
- e) Is het onderzoek repliceerbaar? (is duidelijk hoe te werk gegaan is, mocht iemand het onderzoek willen herhalen?);
- f) Worden oordelen goed met argumenten onderbouwd, zodat een rapport overtuigend is;
- g) Is sprake van een zelfstandig leesbare rapportage?;
- h) Is sprake van consistentie in de rapportage?;
- i) Levert de analyse bruikbare bevindingen op?

Niet alle visitatierapporten van gemeentelijke bestuurskracht voldoen aan al deze criteria. Dat is gebleken uit analyse van meting van de gemeentelijke bestuurskracht (Korsten, 2004; Schutgens, 2014). Vooral het overtuigen van lezers vraagt extra aandacht.

Het was dus zaak om de criteria nog eens te noemen.

4. Een gelijke opzet bij het beoordelen van meerdere organisaties

Als in een sector integrale beoordelingen plaatsvinden van afzonderlijke organisaties en hun besturen, zal het onderzoek en de rapportage doorgaans een gelijke opzet kennen zodat vergelijkbaarheid van opzet en bevindingen mogelijk is. Dat geldt ook al is elke organisatie te zien als een organisatie met bepaalde, unieke kenmerken.

De voorbereiding van visitatiecommissies ter beoordeling van hbo-opleidingen of universitaire opleidingen is ook op vergelijkbaarheid van opleidingen gericht geweest. De uitkomsten van doorlichting van opleidingen van verschillende instellingen worden in één rapport opgenomen.

Ander voorbeeld. De bestuurskrachtmetingen van gemeenten in Limburg die vanaf ongeveer 2002 plaatsvonden, kenden een *gelijke opzet* per beoordelingsronde.

Voordelen? De keuze van een gelijke opzet bevordert de doelmatigheid van het (visitatie)stelsel en de vergelijkende beoordeling van bevindingen tussen gemeenten. Is er ook een nadeel? Verdedigers van beoordelen vanuit strategisch beleid (in de private sector niet vreemd) benadrukken dat als gemeentebesturen verschillen in strategische koers, je daar in de bestuurskrachtmeting ook sterk rekening mee moet houden, omdat er dan deels andere vragen gesteld worden.

5. *Het hoofddoel van integrale beoordeling.*

Integrale beoordeling van organisaties en hun besturen kan geschieden vanuit het perspectief van leren en/of horizontaal verantwoord. De visitaties van universitaire opleidingen zijn gericht op verantwoord en op leren (dus op verbeteren). Het stelsel werkt zo dat 'slechte auto's van de weggehaald worden'. Slechte opleidingen verdwijnen. De inspectie ziet daarop toe maar kijkt ook naar verbeteringen die andere opleidingsverantwoordelijken doorvoeren.

Metingen van gemeentelijke bestuurskracht, die nogal eens op initiatief van provinciebesturen starten (in Limburg, Groningen, Friesland, Gelderland) zijn ook gericht op leren. Door sterke en zwakke plekken te detecteren, kan duidelijk worden of betere intergemeentelijke samenwerking of gemeentelijke fusie een opportuniteit zijn.

Visitatie van het grotestedenbeleid van stadsbesturen speelde een rol in de interbestuurlijke verhoudingen tussen minister voor grotestedenbeleid en de gevisiteerde stadsbesturen. Deze visitaties waren gericht op verantwoording van middelenbesteding en ook een beetje op leren. De commissie-Brinkman verrichtte de visitatie van tal van stadsbesturen.

Er kunnen naast hoofdmotieven ook verborgen motieven of niet primaire motieven een rol spelen bij de beoordeling van organisaties en de besturen daarvan. Denk aan bestuurskrachtmeting met als doel om te komen tot meer of betere samenwerking dan wel gemeentelijke herindeling. Expliciet uitspreken van nevensdoelen kan in een horizontale setting mogelijk zijn, maar kan ook impliceren dat de legitimiteit van een procedure direct wegvalt als een 'hogere' overheid zo kijkt (en gemeenten wellicht wil opheffen). Voorbeeld: als een provinciebestuur gemeentebesturen laat beoordelen, bij voorbeeld door een visitatiecommissie, en dat geschiedt met als doel om tot herindeling te komen, gaan betrokken gemeentebesturen over het algemeen niet daaraan deelnemen. Dan valt de procedurele legitimiteit weg. Dan gaat men dwars liggen.

6. *Wie beoordeelt, heeft een beoordelingskader nodig.*

Beoordelingen van besturen en hun organisaties zijn *integraal*. Dat betekent dat de beoordeling niet slechts een beoordeling betreft van een element of aspect. Bij een beoordeling van een bestuur en haar organisatie is altijd een beoordelingskader nodig, dat wil zeggen *een perspectief*.

Een kader is nooit 'leeg' of slechts procesmatig of slechts vol met inputs. Het kader kan attentiepunten omvatten maar zal doorgaans *normatief* zijn. En daarmee is onderscheid te maken tussen wat in kwalitatief opzicht een organisatie is die goed, matig, voldoende of onvoldoende functioneert. Rapportages over een overheidsorganisatie moeten wat opleveren.

Beoordeling van een organisatie en het bestuur ervan impliceert niet slechts een beschrijving maar ook een *waardering* van het bestuurlijke handelen. Wie waardeert, heeft een beoordelingskader nodig plus normen (criteria) en gegevens. Een kader wil zeggen een perspectief op wat '*goed bestuur*' is ('good governance') en welke informatie gewenst is.

Meestal zal een waarderingskader de invloed ondergaan van *het soort organisatie* dat beoordeeld wordt. Een brandweer verschilt immers qua taken, bevoegdheden, hulpmiddelen en doelstellingen van een ziekenhuis, gemeentelijke organisatie, omroep, woningcorporatie of planbureau. Kijk de visitatierapporten van het WODC, Politieacademie of de AIVD er maar op na.

Hoe ver moet men gaan in het waarden? Een visitatiecommissie die gemeentebesturen met een kwaliteitsmatrix op bestuurskracht beoordeelde, gaf waarderungen in termen van 'goed', 'voldoende' of 'onvoldoende'. Toen er discussie ontstond over visiteren van stadsbesturen in de Vlaamse context werd door een beoogde hoogleraar-voorzitter uit Gent gezegd: 'cijfers ga ik niet uitdelen'. Deze Vlaamse visitatie was dan ook een prospectieve. Van de commissies werd meedenken met het stadsbestuur verwacht. De hoogleraar was van mening dat cijfers geven dan niet past. Dat werd erkend.

7. Voorbeeld van een beoordelingskader.

Toonen e.a. gaven al in 1998 een beoordelingskader ter beoordeling van gemeentebesturen.

Een voorbeeld van een waarderings- of beoordelingskader uit *de visitatiepraktijk* is het kader dat de visitatiecommissie hanteerde om Limburgse gemeenten op bestuurskracht te beoordelen. De commissie ging na wat de taken, opgaven en ambities van gemeentebesturen waren (reconstructie van bestaand beleid door het gemeentebestuur zelf op basis van een format en goedgekeurd door de gemeenteraad) en wat daarvan terecht kwam (werk dat de commissie met de ondersteuners zelf deed). Dat leverde in twee fasen twee rapporten op:

- een opgavenprofiel (fase 1; over taken, de opgaven en ambities) en
- een bestuurskrachtprofiel (fase 2: over uitvoering en effectiviteit).

Het opgavenprofiel was een document van al gauw 30 A4, waarin de belangrijkste doelen en prioriteiten van het gemeentebestuur langs kwamen. Was dat woningbouw, reïntegratie op de arbeidsmarkt, veiligheidsbeleid en openbare orde, onderwijsbeleid, omgaan met minderheden, jeugd- en/of ouderenbeleid, gehandicaptenbeleid, winkelvoorzieningenpolitiek, parkeerbeleid, verkeersveiligheid, monumentenbeleid, welzijnsbeleid. Ja, wat?

Het beoordelingskader dat in fase twee gebruikt werd, gaf een indeling op een eerste dimensie in taakgebieden:

- a) bestuurlijke taken, openbare orde en veiligheid;
- b) beleidstaken en dienstverlening;
- c) wat aan taken in samenwerkingsverbanden zit en hoe de participatie met de samenleving verloopt (interactieve beleidsvorming; coproductie?; pps?);
- d) de organisatie (gemeentelijke taken als werkgever en de bedrijfsvoering).

De vraag was: is er beleid op het taakgebied, hoe ziet dat eruit en hoe is dat te kwalificeren?

De tweede dimensie was een indeling in

- 1) strategische beleidskwaliteit,
- 2) tactische beleidskwaliteit, en
- 3) operationele beleidskwaliteit.

Deze twee dimensies gecombineerd gaf wat genoemd werd een *kwaliteitsmatrix* van drie keer vier cellen = 12 cellen.

Voor elk van de cellen golden normen (criteria) om tot een oordeel te komen. Denk bij normen bij voorbeeld aan rechtmatigheid van beleid; responsiviteit van beleid en de interactie met de samenleving en het maatschappelijk middenveld; doelgerichtheid van beleid; effectiviteit van beleid; doelmatigheid van beleid; democratische inbedding van beleid; acceptatie van beleid (Korsten, 2004; 2010). Denk ook aan de 'Code voor goed openbaar bestuur'.

De kwaliteitsmatrix was dus, voorzien van normen, het beoordelingskader voor meting van de gemeentelijke bestuurskracht (Korsten e.a., 2007). De visitatiecommissie gaf *per cel* uiteindelijk een beoordeling in de vorm van het soort: onvoldoende; voldoende; tamelijk goed; goed. De gegevensverzameling van de visitatiecommissie was dus gericht op het ingevuld krijgen van de kwaliteitsmatrix.

8. 'Code van goed openbaar bestuur': hulpmiddel bij beoordelen

Een waarderingskader voor de beoordeling van de kwaliteit van gemeentebesturen kan er ook iets anders uitzien dan een kwaliteitsmatrix (voor gemeenten) of de matrix die Toonen c.s. (1998: 119) hanteren. Er bestaat namelijk een *Code voor goed openbaar bestuur* (opgesteld onder verantwoordelijkheid van de bewindslieden Ter Horst/Bijleveld). De code is via internet te vinden. Deze code kan ook als beoordelingskader gebruikt worden.

In de fase van een stelselbesluit moeten bij voorkeur ook besluiten vallen over een kader, eventueel op te stellen na een proefproject.

Steeds is ook aan de orde: waaraan relateer je de beginselen uit de code? Aan taken die de organisatie vervult en opgaven die opgepakt worden.

9. De sectorale inbedding van een beoordelingskader.

Visitaties van een zelfde type organisaties kunnen en zullen qua gehanteerd beoordelingskader gelijkenis vertonen.

Gelijkenis in beoordelingskader

Zo wordt bij het beoordelen van universitaire opleidingen eenzelfde beoordelingskader gebruikt. Dat is zo afgesproken binnen de VSNU. Of het nu om scheikunde of rechtsgeleerdheid gaat, een visitatiecommissie zal willen weten wat het hoofddoel is dat achter opleidingen schuil gaat en hoe een opleidingsprogramma eruit ziet. En zo meer. Ook voor het beoordelen van gemeentebesturen in Limburg eenzelfde stramien gevolgd: de kwaliteitsmatrix. Ook dat is een kwestie van afspraak. En bij het beoordelen van publieke omroepen kan eenzelfde beoordelingskader gebruikt worden.

Het komt ook wel voor dat visitaties ook zekere gelijkenis vertonen over sectoren heen, waarbij het beoordelingskader dan een onderdeel is van die gelijkenis. Visitaties in de universitaire sector en het hoger beroepsonderwijs kennen nagenoeg dezelfde uitgangspunten. Zo is sprake van een bestelbesluit met afspraken tussen de instellingen, een stappenplan per visitatie en een beoordelingskader, de instelling van een onafhankelijke visitatiecommissie, een zelfevaluatie (ook wel zelfstudie genoemd), een bezoek ter plaatse om gesprekken te voeren en materiaal te bekijken dat betrekking heeft op onderwijs en aldus de zelfstudie aan te vullen en te checken, een eerste mondelinge terugkoppeling op het einde van het bezoek, een conceptrapport waarvan tevoren de indeling is vastgesteld, dat vervolgens voor commentaar wordt voorgelegd, een openbaar eindrapport. De ervaringen met deze aanpak zijn positief geweest (Korsten en Schutgens, 2012).

Toch ook specifieke elementen in het beoordelingskader

De genoemde visitaties vertoonden veel gelijkenis, maar het beoordelingskader had toch ook altijd ook iets specifiek. Opleidingen in de scheikunde zijn niet hetzelfde als opleidingen in de rechtsgeleerdheid. Juristen – in – opleiding moeten bij voorbeeld leren pleiten en scheikundigen niet. Studenten scheikunde leren omgaan met proeven, juristen – in - opleiding niet.

In een sector (als van omroepen, politie, veiligheidsregio, gemeenten) bestaan altijd opvattingen over wat in een beoordelingskader moet 'zitten' en wat handelt over *integrale kwaliteit*. Een kader is te vinden op basis van overleg, statuten, literatuur, crisisanalyses, etc. Van daaruit kan men taken uitsorteren.

Het zal in een kader doorgaans gaan om *sterkten en zwakten* in bestuur en organisatie. Die sterkten en zwakten kunnen taakgerelateerd of beleidsveldspecifiek zijn.

Universitaire visitatie

Een voorbeeld van een voor de hand liggend beoordelingskader is het volgende. Voor universitaire opleidingen is het beoordelingskader snel duidelijk. Het gaat om de taken op het gebied van onderwijs: het 'mission statement' en de opleidingsdoelen; het onderwijskundig perspectief op een opleiding; de inhoud van het opleidingsprogramma; de vakmatige inhoud en kwaliteit per cursus; de kwaliteit van onderwijsondersteunende processen; het rendement van de opleiding; de doorstroming van studenten in het programma en vertragingen; de studie-uitval; de kwaliteit van examens; de internationalisering van het onderwijs; de relatie onderzoek-onderwijs; de kwantiteit aan en kwaliteit van docenten; etc. Deze onderwerpen zijn te groeperen naar drie gebieden:

- a) het beoogde ambitieniveau (eindtermen);
- b) de onderwijsprocessen (inclusief de inhoud van het programma en de variëteit aan werkvormen);

- c) de realisatie van wat beoogd is (in de vorm van examens; bezwaar en beroep; arbeidsmarktperspectief).

Omroepen: gelijkenis met HBO-visitatie

De opzet van de visitatie van publieke omroepen vertoonde (rond 2002) veel gelijkenis met de visitaties in het universitair en hoger beroepsonderwijs (Bardoel e.a., 2002). Dat betekende dat voorzien is in een beoordelingskader van de commissie dat uitgaat van de taken van een publieke omroep en het omroepbestel als zodanig in relatie tot de publieke taak, een zelfevaluatie door elke omroep afzonderlijk, een bezoek ter plaatse waarbij de visitatiecommissie zich laat informeren en vragen stelt, een concepteindrapport waarop nog gereageerd kan worden door elke omroep, een openbare rapportage. Om de commissie een handreiking te doen voor de beoordeling was in het begin van deze eeuw (daar kijken we naar) een zelfevaluatie van afzonderlijke publieke omroepen voorzien.

De visitatiecommissie hanteert in navolging van het HBO een aantal (beoordelings)perspectieven op een publieke omroep:

- 1) Het perspectief van de samenleving: is het programma-aanbod van goede kwaliteit en afgestemd op de behoeften van de samenleving?;
- 2) Het bedrijfsmatig perspectief: bevorderen de bedrijfsprocessen (productie, aankoop, personeelsbeleid, financieel beleid) de beoogde kwaliteit en afstemming op de behoeften van de samenleving?;
- 3) Het perspectief van de organisatieontwikkeling: past de organisatie van de omroep nog bij het takenpakket?;
- 4) Het samenwerkingsperspectief: wordt samengewerkt tussen omroepen of delen daarvan?

Deze vier waren ook te vinden bij het beoordelen van HBO-opleidingen, aldus Bardoel c.s. (2002).

Conclusie

Onderscheiden moet worden tussen de *algemene opzet* van visitatieprocessen en *het beoordelingskader*. Visitaties vertonen qua opzet zekere gelijkenis over sectoren heen. Visitaties in de universitaire sector en het hoger beroepsonderwijs en van gemeenten (Limburg) kennen nagenoeg dezelfde uitgangspunten (opzet, uitwerking). Verderop zullen we opmerken dat er eenzelfde set 'beginselen voor behoorlijk visiteren' aan ten grondslag ligt. En de beoordelingskaders dan? De beoordelingskaders binnen een sector kunnen gelijk zijn maar tussen sectoren verschillen. Er zijn dus enige verschillen in beoordelingskaders tussen visitaties van universitaire opleidingen en HBO-opleidingen, en tussen dergelijke opleidingen en gemeenten. De (beperkte) verschillen in beoordelingskader op een grondpatroon in visiteren (een patroon dat veel gelijkenis vertoont), zijn een gevolg van verschil in taken van beoordeelde organisaties en de door de besturen gekozen opgaven en ambities. Logisch.

Dat neemt niet weg dat we wel een kader tegenkomen dat 'geleend' is van een andere sector (casus omroepen). Denk ook aan de 'code voor goed openbaar bestuur'. Deze genoemde code is te hanteren voor het beoordelen van *alle* overheidsorganisaties. Dat is zelfs de bedoeling van de opstellers.

10. Vooraf duidelijkheid over het beoordelingskader.

Ik grijp hier terug op iets dat al in het begin en in het vorige aan de orde gesteld is. De contouren van elk beoordelingskader behoren *voorafgaand* aan een concreet proces van beoordeling volkomen duidelijk te zijn. Dat is een ervaringsgegeven. Zo niet, dan is het zoekproces naar feiten en opinies te ongestructureerd.

Welke de normen ter beoordeling van de kwaliteit van een organisatie en haar bestuur zijn, moet bij voorkeur voorafgaand aan een visitatie ook duidelijk zijn. Als een beoordeling volledig in functie staat van een streven om een '*learning organisation*' te zijn, kan de beoordelingscommissie wat meer vrijheid gegeven worden. Voorbeeld: de beoordeling van zbo's zoals het Kadaster.

11. *Van beoordelingskader naar relevante indicatoren.*

Van norm naar indicator: is er eenmaal een beoordelingskader dan zijn voor de feitelijke beoordeling van de kwaliteit van een organisatie en het bestuur kwantitatieve en/ of kwalitatieve indicatoren nodig die de kern van het werk van een organisatie omvatten of raken. De indicatoren moeten relevant zijn, betekenisvol zijn en precisie bieden. Er moeten geen misverstanden zijn over de interpretatie.

Denk bij onderwijs aan het volgende. Wat houdt het concept 'internationalisering van onderwijs precies in en wanneer weten we dan of de internationalisering voldoende is?' Gaat het er dan om, om aan studenten les te geven in de internationale vaktaal, en/of gaat het om de aanstelling van docenten aan buitenlandse universiteiten, en/of gaat het er om onderzoeksubsidies van internationale instellingen binnen te halen, en/of om het binnenhalen van gastdocenten van elders, en/of om uitwisselingsprogramma's voor studenten?

Denk bij een kwaliteitsmatrix voor de beoordeling van gemeentebesturen aan de vraag of de beschikbaarheid van een gemeentelijk strategisch plandocument indicatief is voor de cel strategisch beleid bij het taakgebied bestuur. Een visitatiecommissie zal willen kijken naar de inhoud van de strategische koers. Is het ook een strategisch plan en zo ja, in welk opzicht?

12. *Beoordeling door visitatiecommissie of wat anders.*

Bij integrale beoordeling van een organisatie is sprake van een verantwoordelijk en sturend orgaan. Hoe ziet dat eruit? In de praktijk komen we bij de beoordeling van gemeentebesturen en andere overheidsorganisaties op dit vlak verschillende aanpakken tegen. Denk aan

- a) visitatie door een onafhankelijke visitatiecommissie van 'peers' onder leiding van een voorzitter (soms hoofdauditor genoemd),
- b) intercollegiale beoordeling,
- c) beoordeling van een organisatie door een extern adviesbureau,
- d) benchmarking door een extern bureau.

Visitatie heeft de voorkeur omdat dan een volkomen *onafhankelijke commissie* wordt samengesteld van vakgenoten, waarbij soms iemand met specifieke expertise is toegevoegd. Voorbeeld: bij visitatie van opleidingen scheikunde bestaat een commissie uit oud-hoogleraren scheikunde (die het spectrum aan onderwijsgebieden binnen scheikunde afdekken) en wellicht een onderwijskundige en een studentlid. Daaraan kan een commissiesecretaris worden toegevoegd. Bij visitatie van gemeenten kan een commissie bij voorbeeld bestaan uit een emeritus hoogleraar bestuurskunde, een ex-burgemeester, een voormalige gemeentesecretaris, een persoon met juridische en met financiële expertise, en eventueel een organisatieadviseur. Deze commissie moet al *ervaring* hebben met visiteren, zoals met valkuilen op dit vlak.

Deze commissie kan worden *ondersteund* door een ambtelijk secretaris/rapporteur en enkele andere medewerkers van een adviesbureau (voor informatieverzameling en rapportage, als een zelfevaluatie ontbreekt).

Waarom te denken bij visitatie van een politiekorps? Aan de volgende leden: aan een voormalige korpschef, een emeritus hoogleraar politiestudies, een voormalig officier van justitie, aan een ex-burgemeester/ korpsbeheerder, aan iemand die al eerder met visitatie van doen had. De commissie kan worden ondersteund door een ambtelijk secretaris/ rapporteur en onderzoeker op het vlak van politiestudies.

Conclusie: over de samenstelling van een visitatie moet worden nagedacht. Bij voorkeur is er ervaring met visiteren in de commissie aanwezig. Het wiel moet niet steeds opnieuw uitgevonden worden. Kennis van de *'beginselen van behoorlijk visiteren'* is gewenst (zie verderop).

13. *Beoordeling door een intercollegiale commissie.*

Naast visitatiecommissies bestaan er intercollegiale beoordelingsteams. Het verschil tussen een visitatiecommissie en een intercollegiale commissie is dat een intercollegiale commissie bestaat uit representanten van 'de burens'. Denk aan drie mensen van een sociale dienst uit gemeente a en b die de sociale dienst uit gemeente c beoordelen. Een dergelijke intercollegiale beoordeling – door bij elkaar in de keuken te kijken - zal vooral van het soort 'goede raad' zijn en een markering zijn van wat eruit sprong, wat opviel. De rapportage zal sober zijn. De kans is groot dat zo een rapport van een intercollegiaal team en het onderliggend onderzoek veel minder kwaliteit en status heeft dan een rapport van een visitatiecommissie van de AIVD. In geval van een intercollegiale commissie zijn de ambities doorgaans lager en het vereiste budget ook.

Indien een intercollegiaal beoordelingsteam gevormd wordt, bestaat het gevaar dat de visitatie zich teveel richt op bedrijfsvoering en eventueel ook op het door de vingers zien van bepaalde kritische informatie (wel eens groepsdruk genoemd). We zagen dit bij bepaalde visitaties. Een visitatiecommissie is cruciaal. Deze commissie is onafhankelijk en bestaat deels uit (oud-)vakgenoten zonder ander belang dan de waarheid. Een visitatiecommissie heeft meer afstand tot de organisatie die beoordeeld wordt dan in geval van een intercollegiaal team, en kent doorgaans meer expertise uit wetenschapsgebieden. Een visitatiecommissie verricht doorgaans ook onderzoek in het kader van de visitatie. De gegevensverzameling zal degelijk zijn.

In geval een visitatiecommissie een sociale dienst visiteert, zou zo een commissie kunnen bestaan uit een (oud-) hoogleraar op het vlak van sociale zekerheid en op het vlak van organiseren en management, een oud-directeur van Divosa, een directeur van een sociale dienst, een ex-wethouder, een medewerker met expertise op ICT-gebied, etc..

14. *Gevaar van vertekening in de beoordeling*

Er is een voorbeeld van een intercollegiale commissie te geven. Het is rond 2014-2015 voorgekomen dat een veiligheidsregio in Zuid-Nederland werd beoordeeld door een intercollegiale commissie van enkele directeuren en medewerkers van een of meer andere veiligheidsregio's. Dat gebeurde zonder dat andere externen deelnamen zoals een oud-burgemeester of expert op het gebied van fysieke en sociale veiligheid. Gevolg: een eenzijdige, want te sterke gerichtheid op bedrijfsvoering (daar weten directeuren immers wat van) en bijna geen aandacht voor de politiek-bestuurlijke sturing en verantwoording.

Het is in het algemeen ongewenst als bij een integrale beoordeling de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid buiten beeld blijft. 'Governance'-codes verwijzen immers naar de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Conclusie: eenzijdigheden in de samenstelling van een beoordelingscommissie kunnen vertekening in de beoordeling oproepen, zeker als het normenkader vooraf niet duidelijk is aangegeven of als veranderbaar wordt opgevat.

15. *Een andere aanpak van beoordelen is benchmarking.*

Een derde organisatiewijze van beoordeling van organisaties is benchmarking. Bij benchmarking worden altijd een aantal organisaties gelijktijdig beoordeeld. Voorbeelden van benchmarking zijn de beoordeling van zorginstellingen of instellingen voor geestelijke gezondheidszorg (Poerstamper e.a., 2007).

Benchmarking impliceert drie dingen: organisatievergelijking met als doel het vinden van 'best practices', om uiteindelijk uit te komen bij verbeteringen in bestuur en beleid.

'De staat van de gemeente' is een voorbeeld van gemeentelijke benchmarking. Dat is wel een burgermonitor genoemd (Abma en Korsten, 2009).

Aan benchmarking kleven bepaalde voor- en nadelen. Een voordeel is dat een bestuur te weten komt waar de eigen organisatie staat te midden van andere. Een tweede voordeel is dat een onderzoek richting wijzend zou moeten zijn voor besturen waar je heen moet bewegen om beter te worden.

Een potentieel nadeel is dat de analyse vooral kwantitatief is en vaak slechts sectoraal (bij voorbeeld de benchmark rioleringen). De rapportages zijn vaak sober, wat bemoeilijkt om in een rapportage een aangrijpingspunt voor bestuurlijke bezinning en handelen te zien is. Soms zijn rapporten van benchmarkingprocessen zelfs kwalitatief onvoldoende omdat ze geen *best practices* impliceren, de rapportage veel te sober is of zelfs hier en daar onbegrijpelijk voor niet-insiders, en de benutting van deze rapporten door besturen derhalve achterblijft.

Visiteren gekoppeld aan onderzoek (eventueel zelfevaluatie) verdient de voorkeur. Wanneer? Visitaties *graven doorgaans dieper* maar hebben soms het nadeel dat niet van vergelijking sprake is. Een vergelijking van de uitkomsten van een (enigszins) gestandaardiseerde aanpak, zoals van opleidingen op eenzelfde terrein, ook met behulp van visitatiecommissies, kan wel benchmarking mogelijk maken.

Bij bepaalde organisaties is overigens geen benchmarking mogelijk. Denk aan de integrale beoordeling van het Kadaster, het COA of het WODC. Er zijn geen evenknieën.

We zijn zeker niet principieel tegen benchmarking als uiting van *'performance management'*. Maar doe het onderzoek wel goed als het gewenst is en rapporteer uitgebreid. Benchmarking is slechts mogelijk als men beseft dat het echt om onderzoek gaat en een aantal geschikte en vergelijkbare organisaties gelijktijdig deelnemen.

16. *Wat voor typen visitatie: maak een keuze.*

Beoordelingen van overheidsorganisaties en hun besturen kunnen *prospectief* of *retrospectief* zijn.

De meeste visitaties zijn in de praktijk retrospectief. Ze kijken naar de actuele stand van zaken op tijdstip X en blikken terug met een knipoog naar de toekomst.

Een voorbeeld van een prospectieve visitatie in combinatie met een retrospectieve is de omroepvisitatie uit het begin van deze eeuw. De visitatie van omroepen was gericht op de centrale vraag hoe de commissie een bijdrage kon leveren aan kwaliteitsverbetering van de publieke omroep (Bardoel e.a., 2002: 23). De commissie kan aanbevelingen doen voor een volgende periode van vijf jaar omtrent de taakopdracht en doelstellingen van de publieke omroep en de manier waarop daaraan uitvoering wordt gegeven. De periodieke beoordeling zou daarmee de spil kunnen zijn in de aanpassing van het omroepbestel aan veranderende omstandigheden, menen Bardoel c.s.. (zie ook visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep, 2004).

Het visiteren van een nationaal instituut is doorgaans zeker een combi van retrospectie en prospectie. Kijk maar naar de uitkomsten van de visitatie van het Ruimtelijk Planbureau in 2007 door de commissie-Don.

Samenvatting visitatie RPB door commissie-Don

Citaat: 'De afgelopen vijf jaar heeft het RPB een knappe prestatie geleverd door een nieuwe organisatie op te zetten die getalenteerde onderzoekers een goede omgeving biedt voor kritisch en creatief denken. Met veel inzet en enthousiasme hebben onderzoekers van verschillende disciplines een grote verscheidenheid aan rapporten geproduceerd; rapporten die in ruime meerderheid aan wetenschappelijke kwaliteitsnormen voldoen.

De rapporten bevestigen de visitatiecommissie in haar oordeel dat een zelfstandig planbureau dat de planfunctie sectoroverstijgend invult voor het aspect ruimte voor ons land toegevoegde waarde heeft. Het RPB moet in staat worden geacht die planfunctie daadwerkelijk te gaan vervullen. Maar daarvoor is meer nodig dan het doen van gedegen onderzoek en het uitbrengen van interessante rapporten.

Het RPB heeft een effectieve strategie gevoerd om zich als onafhankelijke organisatie op de kaart te zetten. Maar die strategie is doorgeschooten daar waar de kracht van de onafhankelijkheid is gezocht in een isolement ten opzichte van de beleidswereld. Er is te

weinig accent gelegd op kennis van beleidsvelden en beleidsprocessen. De interactie met beleidsmakers wordt bovendien bemoeilijkt door de neiging tot publicitaire profilering via een ruimhartige interpretatie en uitvergroting van onderzoeksresultaten.

Tussen het RPB en de wereld van de beleidsmakers – in Den Haag en daarbuiten – gaapt een kloof. De visitatiecommissie is getroffen door – en ook geschrokken van – de grote verschillen in perceptie van het functioneren van het RPB tussen het bureau zelf en de buitenwereld van beleidsmakers. Het RPB slaagt er vaak niet in de (ruimtelijke) departementen goed te bereiken. En de bijdrage aan de beleidsvorming van de verschillende overheden is veel minder groot dan van een Planbureau zou mogen worden verwacht. Het is hoog tijd dat het RPB de planfunctie volwaardig gaat invullen en daartoe effectief aansluiting vindt in de beleidswereld. Daarvoor is meer nodig dan beleidsgevoeligheid en het inspelen op actuele debatten: een volwaardige invulling van de planfunctie vergt vooral ook een constructieve houding tegenover de beleidswereld, met gepaste distantie ten aanzien van politieke keuzes. De visitatiecommissie meent dat de gevolgen voor organisatie en werkwijze van het RPB ingrijpender moeten zijn dan de zelfstudie schetst. De koerswijziging moet stevig worden neergezet, binnen en buiten het bureau duidelijk en herkenbaar. Het RPB zal fors moeten gaan investeren in kennis van beleidsinhoud en beleidsproces en in een goede aansluiting op relevante beleidscircuits en op diverse netwerken van stakeholders. Het RPB moet voor een ruimere kring van belanghebbenden gemakkelijker aanspreekbaar en beter herkenbaar worden. Daarbij past een zakelijke presentatie van onderzoeksresultaten in de media. Naast kritisch moet de toon ook constructief zijn: geen mening opdringen maar nuchter beleidsalternatieven verkennen. De effectiviteit van die koerswijziging is mede afhankelijk van de opstelling van de betrokken departementen. Vraaggerichtheid veronderstelt een vorm van vraagarticulatie. Een duidelijk opdrachtgeverschap.’ Einde citaat.

Uitgesproken prospectieve beoordelingen zijn schaars. Ze zijn gericht op meedenken met een overheidsbestuur, omroepbestuur, politiekorps of wat dan ook. Een prospectieve visitatie stelt uiteraard eisen aan de leden van een visitatiecommissie. Zo een lid moet ‘das Andere denken können’, moet zich los kunnen maken van het hier en nu en van padafhankelijkheid (‘zo is het nu eenmaal’).

Het meedenken met een beoordeelde organisatie is overigens niet eenvoudig, zo werd ervaren bij het in opdracht van de Vlaamse overheid visiteren van Vlaamse grote steden vanuit het perspectief van het grotestedenbeleid van de Vlaamse overheid. Wat als een ‘goede praktijk’ op het gebied van participatie van burgers via e-government werd ervaren in Antwerpen, hier als voorbeeld te noemen, is niet zo maar te transplanteren naar Hasselt. Lokale praktijken zijn niet contextloos. Rond sommige onderwerpen kon men wel vroegtijdig samenwerken.

17. Beoordeling van wat?

De meeste metingen van gemeenten gaan over de vraag ‘wat zijn de taken en ambities van het bestuur?’ (te reconstrueren op basis van bestaand beleid) en wat komt daarvan terecht? De vraag ‘doen we als bestuur de goede dingen?’ is zelden of nooit aan de orde. Zou die vraag wel aan de orde zijn dan impliceert dat een politiek-bestuurlijk gevoelige analyse die van de commissie vergt dat ze op eieren kan lopen.

Een voorbeeld ontleend aan het visitatierapport van de commissie-Cohen. ‘In het kader van het evaluatiestelsel kwaliteitszorg bij de Nederlandse Politie heeft op 12 en 13 september 2012 de visitatie van de Politieacademie plaatsgevonden. Gedurende de visitatie kwam de commissie tot een oordeel over de verbeterdynamiek en managementkracht van het korps. Onder verbeterdynamiek wordt verstaan de mate waarin het korps structureel streeft naar verbeteringen en aandacht besteedt aan alle elementen van de Deming-cyclus (plan-do-check-act/adapt). Onder managementkracht wordt verstaan de mate waarin het leiderschap binnen het korps niet alleen in staat is om verbinding te maken met de operatie

van het korps (werken met het korps), maar ook de organisatieontwikkeling van het korps structureel weet te stimuleren (werken aan het korps). De visitatie is verricht door de visitatiecommissie op basis van documentenstudie en gesprekken met zowel interne als externe betrokkenen. Om tot het oordeel over verbeterdynamiek en managementkracht te komen, keek de visitatiecommissie in het bijzonder naar de vier basisvermogens van een organisatie, te weten: 1. materieel vermogen; 2. Socialisatie-vermogen; 3. intellectueel casu quo lerend vermogen; 4. commercieel (legitimiteits) vermogen en de maatschappelijke opdracht.'

18. Steekproef van taken?

Integrale beoordeling van een organisatie en haar bestuur is niet hetzelfde als een optelsom van alle bestaand beleid. Zouden beoordelaars uitgaan van alle beleidsprogramma's dan zou een beoordeling immers niet veel toevoegen aan wat al bekend is. Alle beleid bekijken van uit een beoordelingskader impliceert bovendien teveel werk.

Het komt voor dat een beoordelende instantie een steekproef neemt uit het takenpakket van een organisatie om tot een beoordeling te komen. Dan is gewenst dat het wel een representatieve steekproef van taken en opgaven is in de ogen van beoordelaar en beoordeelde. Een dergelijk proces van selectie en erkenning van de selectie was aan de orde bij de visitatie van het provinciebestuur van Limburg (Berndsen, Fraanje, Korsten en Kort, 2007). De selectie die daar gemaakt is was mede gebaseerd op een indeling in wettelijke en niet-wettelijke taken en op de budgettaire omvang van de taken. Vermeden moest worden dat een in financieel opzicht groot takenpakket buiten de boot zou vallen. De gemaakte keuze is voorafgaand aan de visitatie geaccepteerd door de fractieleiders uit provinciale staten en door gedeputeerde staten. De kans op kritiek na afloop op de steekproef moest vooraf tot nul gereduceerd worden.

19. Brede of smalle beoordeling?

Er is discussie of een gemeentelijke bestuurskrachtmetering moet gaan over gemeentelijke bestuurskracht of over de kracht van de samenleving (inclusief het bestuur). Omdat gemeenten voor veel beleid mede afhankelijk zijn van andere actoren en dus in een netwerkcontext functioneren, zou er veel te zeggen zijn voor een netwerkmetering van bestuurskracht. Hoe productief zijn de beleidsnetwerken waarin de gemeente participeert als een belangrijke actor met taken, bevoegdheden en middelen?

Hier dient zich een paradox aan. Velen vinden een analyse van tal van netwerken rond één gemeente van belang, maar in de praktijk geeft nooit een netwerk de opdracht tot bestuurskrachtmetering en is het altijd slechts het gemeentebestuur zelf (kostenoverweging).

20. De commissie geeft wel of niet adviezen?

Een integrale beoordeling van een overheidsorganisatie en haar bestuur zal doorgaans niet impliceren dat de beoordelaar ook adviezen geeft en uitwerkt. Een visitatiecommissie is immers geen adviesbureau maar kan wel richting wijzend optreden. Doorgaans is het budget voor de visitatie ook niet voldoende voor het geven van beredeneerde adviezen.

Maar bij een beoordeling van een organisatie als de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD, 2004) worden door de opdrachtgever wel aanbevelingen verwacht. Die zijn ook opgenomen in het openbare rapport.

21. Samenstelling van beoordelaarsteam.

Over het belang van de samenstelling van een beoordelaarsteam is al het een en ander gesteld. In het kader van de beoordeling van universitaire opleidingen was het de VSNU die de visitatiecommissie uiteindelijk samenstelde, gehoord het advies van professoren uit het sectorberaad/ studiegebied. Deze commissie beoordeelde dan alle opleidingen bestuurskunde of alle opleidingen scheikunde. In de gemeentelijke sfeer van Limburg was het het provinciebestuur dat de visitatie in de eerste ronde

financierde (met steun van BZK), de visitatiekaders vaststelde (gehoord een vereniging van gemeenten) en de visitatiecommissie samenstelde.

22. *Succes of falen van beoordelingstrajecten?*

Veel visitaties van gemeentebesturen en provinciebesturen in Nederland en Vlaanderen waren in de periode 2003-2016 in zoverre succesvol dat de procedure zo was ingericht dat de gemaakte 'bestuurlijke foto' herkend werd (dit zijn wij inderdaad) en erkend werd (we accepteren de foto). Veel van de 'beginselen van behoorlijk visiteren' ging schuil achter dit succes (Abma en Korsten, 2007). Ze conditioneerden het succes.

Toch slagen niet alle beoordelingsprocessen. Het provinciebestuur van Friesland wenste een keer een eigen aanpak te ontwikkelen en niet de Limburgse aanpak te volgen waarvan bekend was dat die succesvol was geweest. Deze was door minister Remkes van BZK aan derden ten voorbeeld gesteld. Friesland wilde echter een eigen stempel zetten. Er werd een adviesbureau ingehuurd. Van een visitatiecommissie die van elke Friese gemeente een zelfevaluatie verwachtte en elke gemeente langs ging om de rapportage te checken en aan te vullen, was geen sprake.

Er werden drie typen vragenlijsten ontwikkeld en vorogelegd. Elk gemeentebestuur moest een van deze drie kiezen en invullen. Controle op de selectie en op juiste invulling was er niet, wel was het adviesbureau vraagbaak voor gemeentebesturen. Wat was het gevolg? Een vertekening zodat gemeentebesturen en hun ambtelijke organisaties betrekkelijk gunstig uit de vragenlijst naar voren kwamen. Scherp gesteld, gemeentebesturen neigden ertoe de vragenlijst te kiezen die hun het beste uitkwam (Geers en Korsten, 2005). Gemeentebesturen leken zo gemeentelijke fusies te kunnen tegenhouden want ze zaten er niet op te kijken. Het provinciebestuur was daarop teleurgesteld.

Om te corrigeren volgde een Statencommissie het advies om toch *alsnog* een visitatiecommissie in te stellen, zoals aanbevolen (Geers en Korsten, 2005). Uiteindelijk kwam die visitatiecommissie er niet. Te laat. 'Het speelveld' van gemeenten lag er niet goed meer bij. Gemeentebesturen wilden niet meer. Ze wantrouwden de procedure. Er werd verondersteld dat het provinciebestuur hoe dan ook richting herindeling marcheerde. Men had er geen zin in om mee te lopen.

Les: waarom moest het provinciebestuur zo nodig een eigen procedure verzinnen? Als je zelf aan het uitvinden slaat, ontstaat het risico van fouten maken. Neem de good practice over.

23. *Geijkte uitgangspunten conditioneren succes.*

Als herkenning van de bestuurlijke foto die uit een beoordelingsproces rolt en erkenning van de foto dan zo positief was, waar lag dat dan aan? Aan de 'gouden' uitgangspunten, lees: de inmiddels geijkte beginselen of uitgangspunten van behoorlijk visiteren. De hele gang van zaken lag tevoren vast en was geaccepteerd. Tijdens de rit was er niet of nauwelijks ruimte voor afwijking van de procedure of het beoordelingskader en al helemaal niet voor onderhandeling. Alles wat op dit vlak geprobeerd werd, werd genegeerd.

24. *De uitvoerder van de beoordeling.*

Een beoordeling van een organisatie wordt uitgevoerd door een visitatiecommissie, een adviesbureau of een combinatie hiervan (Korsten, 2004; Abma, 2012; Schutgens, 2014). Er spreekt veel voor een visitatiecommissie met ondersteuning van een adviesbureau. Het secretariaat kan het proces concreet organiseren, in opdracht van de commissie informatie ophalen en een concept-rapport redigeren.

Een adviesbureau dat *zonder* een commissie opereert, ervaart veel meer externe druk om zaken aan te passen. Dat bleek een ervaring bij een provinciale beoordeling op bestuurskracht ten behoeve van het provinciebestuur van Zuid-Holland.

Het succes komt een visitatiecommissie overigens niet aanwaaien. Er moet doorgaans hard gewerkt worden om een goed beeld van een organisatie te krijgen. En er moet prudent geoordeeld worden. Details moeten niet groter gemaakt worden dan ze zijn. En beoordelaars moeten geen zwaar punt maken van items waar ze al of niet toevallig veel vanaf weten. Een visitatiecommissie moet een evenwichtig en productief team zijn.

25. Etiquetteregels bij visiteren.

Wie lid is van een visitatiecommissie of andere regiegroep houdt zich aan etiquetteregels van visiteren. Daartoe behoort onder meer: geen mededelingen doen in de pers tijdens het visitatieproces; geen informatie laten lekken; geen mededelingen doen tijdens de visitatie over hoe andere beoordeelde organisaties scoren.

26. Welke zijn de gouden regels voor visiteren?

Nu komt veel samen. Op meerdere plaatsen is al gesteld dat op het vlak van beoordelen in de vorm van visiteren een geijkte praktijk is gegroeid. Er is *evidence based policy* op dit vlak mogelijk. We weten hoe het moet. En dat betekent dat de beginselen van behoorlijk visiteren zoveel mogelijk in praktijk gebracht moeten worden.

De 'uitgangspunten voor behoorlijk visiteren' houden in

- a) dat visitatie start met een algemeen kader voor beoordeling van meerdere organisaties en een reeks afspraken daarover waaraan organisaties die beoordeeld worden zich vooraf committeren (wat is het doel en de globale opzet?; wordt dat visitatiebestel erkend?; wat is het budget voor visitatie?; enz.; zie gang van zaken in het universitair onderwijs, het hbo en de corporatiewereld);
- b) dat een beoordelingskader geformuleerd wordt en inzicht gegeven wordt in de manier waarop dat wordt toegepast;
- c) dat een procedurele gang van zaken wordt ontvouwd waaraan strikt de hand wordt gehouden (stappenplan, protocollering);
- d) dat instelling van een onafhankelijke visitatiecommissie plaatsvindt plus benoeming van een secretariaat;
- e) dat een gegevensverzameling plaatsvindt, bij voorkeur een zelfevaluatie in het licht van het beoordelingskader (precies omschreven wat verwacht wordt);
- f) dat een 'site visit' plaatsvindt om gegevens ter plaatse te checken of aan te vullen en te spreken met de belangrijkste actoren (wie is vooraf bekend);
- g) dat een argumentatief overtuigend conceptrapport verschijnt;
- h) dat voor commentaar op de juistheid van feiten wordt voorgelegd aan de gevisiteerde, waarna de visitatiecommissie zaken verwerkt;
- i) dat een eindrapport verschijnt, dat openbaar is.

Wie succesvol integraal een organisatie en haar bestuur wil beoordelen, doet er goed aan oog te hebben voor 'beginselen van behoorlijk visiteren'. Het gaat hier om *geijkte uitgangspunten* op basis van intersectorale vergelijking van visitaties in grotestedenbeleid, visitaties van universitaire opleidingen en hbo-opleidingen en van gemeentebesturen in Nederland en Vlaanderen.

Als duidelijk is hoe het moet, kan er dan toch niet toch discussie zijn, bij voorbeeld over bepaalde bevindingen? Bij de gemeentelijke bestuurskrachtmetingen van de commissie-Rutten die zich vanaf 2002 in Limburg voltrokken, was er af en toe in het gesprek tussen commissie en gemeenteraad discussie over wat beschouwd werd als een strategisch beleid en wat niet. De commissie was streng. Ze vond een strategisch plan een selectieve koers, dus een keuze bovenop wat toch al aan taakuitvoering wettelijk verplicht is. Welke focus of locus kiest het gemeentebestuur bovenop al dat bestaande beleid? Wil de gemeente een locusstrategie door vooral sportstad te zijn of onderwijsstad? Of wil de gemeente een focusstrategie volgen door vooral klantgerichte te opereren? Gemeenteraden waren minder streng. Enkele raadsfracties vonden elk document geoorloofd waarin ook niet gekozen werd maar wel het etiket 'strategisch' op geplakt was. Ze argumenteerden soms: 'het provinciebestuur noemt ons document XX

strategisch, waarom u niet?' Hoe dit op te lossen? Door concepten duidelijk te omschrijven en te operationaliseren.

Tabel 2: Toepassing van enkele beginselen van behoorlijk visiteren, naar visitatie in sectoren (stand van zaken medio 2015)

Sector	Bestelbesluit tot visitatie	Stappenplan per visitatie	Aanwezigheid van beoordelingskader	Zelf-evaluatie t.b.v. visitatie-commissie	'Site visit' door visitatie-commissie	Commentaar mogelijk op concept-rapport	Openbaar rapport per eenheid
Universitaire Opleidingen, 1985-2004	Ja, VSNU	+++	+++	+++	+++	+++	++
Opleidingen van hogescholen, 1985-2015	Ja, HBO-raad	+++	+++	+++	+++	+++	++
Radio- en televisie-Omroepen v.a. 2002	Mediawet	+	+	+	+++	+	+++
Woningcorporaties, v.a. ong. 2007	Woningwet	+	++	+	++	+	++
Gemeentebesturen (Limburg), 2002-2014	Provinciebestuur	+++	+++	+++	+++	+++	++
Grotestedenbeleid van stadsbesturen, 1994-2004	Minister Grote stedenbeleid	++	++	+	+++	+	+++
Middelbaar beroepsonderwijs (ROC) (v.a. ongeveer 2010)	Kwaliteitsnetwerk mbo	++	+++	0	+++	+++	Alleen samenvatting
Grotestedenbeleid van stadsbesturen Vlaanderen, 2012-2013	Vlaamse overheid	+++	++	++	+++	+++	++
Legenda: +++ = nadrukkelijk aanwezig; + = wel aanwezig of mogelijk maar geen bijzonder sterk punt; 0= niet of nauwelijks aanwezig.							

27. De zelfevaluatie is cruciaal

Is er een cruciale variabele in de lijst met uitgangspunten bij visiteren? Alle uitgangspunten zijn van belang.

Een sobere of uitgebreide informatiebasis

Ik heb over een periode van vijftien jaar heel veel visitatierapporten gezien. Onder die rapporten van visitatiecommissie waren veel uitgebreide rapporten en ook wel meer sobere rapporten. Mindere rapporten waren ten eerste die rapporten waarin heel beperkt verslag werd gedaan van de taken, opgaven en ambities van een overheidsbestuur. Dan was ook moeilijk(er) te beoordelen wat de kwaliteit van een overheidsbestuur was.

Ten tweede waren er de rapporten waarbij de informatiebasis over taakuitvoering smal was. Dan was een zelfevaluatie niet alleen afwezig maar had de commissie ook zelf niet veel zichtbaar werk gemaakt om vanuit een beoordelingskader te komen tot verzameling van informatie die wat zegt over het strategisch beleid en de uitvoering en effectiviteit van beleid. Een visitatie moet altijd meer zijn dan een bezoek aan de organisatie en het voeren van een aantal gesprekken met 'stakeholders'.

Het ontbreken van een zelfevaluatie is in mijn ogen nogal eens een gemis geweest. Het voordeel van een zelfevaluatie is namelijk dat een organisatie zelf al moeite moet doen om gegevens te verzamelen en te ordenen. Door een zelfevaluatie groeit de betrokkenheid en kan al een bezinning plaatsvinden op 'taken, doelen en uitvoering' nog voordat de visitatiecommissie zelf aan een bezoek ter plaatse begonnen is.

Het nut van zelfevaluatie

Een zelfevaluatie is zeker uit het oogpunt van *doelmatige organisatie* en het benutten van *lokale expertise* vanuit de organisatie, bij de te beoordelen organisatie van groot belang. Als een visitatiecommissie kan beschikken over een degelijke zelfevaluatie is ze al ver.

Opleidingsverantwoordelijken van een universiteit of hogeschool moeten *altijd* een zelfevaluatie over een te beoordelen opleiding maken, ook wel *zelfstudie* genoemd. Wat daarin aan onderwerpen moet worden opgenomen, staat tevoren vast en wordt aan *controle* namens de visitatiecommissie onderworpen. Er zijn immers altijd gegevens nodig in het licht van het beoordelingskader. Aangezien deze zelfevaluaties gecheckt worden op volledigheid, juistheid van aangeleverde gegevens en het punt of opstellers zich gehouden hebben aan het voor alle opleidingen rapportage format, zijn deze zelfevaluaties van groot belang.

Een visitatiecommissie die bij voorbeeld opleidingen rechtsgeleerdheid visiteert, krijgt dus steeds evenzovele rapporten als er afzonderlijke opleidingen zijn die aan visitatie (wellicht accreditatie) worden onderworpen. Denk bij voorbeeld aan een brede bacheloropleiding rechtsgeleerdheid, en drie daarop aansluitende masterstudies in een deelgebied van de rechtsgeleerdheid (zoals belastingrecht). Het kan dan gaan om meer rapporten dan er universiteitssteden zijn waar rechtsgeleerdheid als studiegebied wordt aangeboden.

Publieke omroep en onderzoeksinstituut

Ook bij visitatie van het omroepbestel kwamen zelfevaluaties voor. In het kader van een proefvisitatie van enkele omroepen, te weten van de KRO en NCRV, zijn per omroep zelfevaluaties verricht (Bardoel, Van der Haak en Jorna, 2002).

Ook bij een evaluatie van een *onderzoeksinstituut* als het WODC (2013) kwam een zelfevaluatie voor. Zo een zelfevaluatie gaat onder meer op de productie van het onderzoeksinstituut, de opdrachtsetting, de kwaliteit van het onderzoek en de vormen van kwaliteitsbewaking, en de benutting van rapporten.

Handvest Publiek Verantwoorden

Het Staatsbosbeheer is ook gevisiteerd. Deze organisatie stelde eveneens een zelfevaluatie op. De beginselen uit het Handvest Publiek Verantwoorden zijn geconcretiseerd in het zogeheten 'Tastbaar Arrangement'. Het arrangement voorziet in een instrument waarmee organisaties hun *relatieve positie* kunnen bepalen. Publiek Verantwoorden wordt hierin opgevat als een leerproces en veronderstelt een maatstaf te zijn die recht doet aan het ontwikkelperspectief van de organisaties in hun specifieke maatschappelijke omgeving. Dit leerproces start met een zelfevaluatie door de organisatie. Deze zelfevaluatie omvat een positiebepaling voor vier thema's, te weten:

- *kwaliteit*: het informeren van de omgeving over kwaliteitseisen, uitkomsten van kwaliteitsmetingen en het functioneren van het kwaliteitssysteem;
- *prijs/prestatie*: het beoordelen en toetsen of producten, diensten en dienstverlening worden geleverd volgens de specificaties en tegen de afgesproken prijs/prestatieverhouding;
- *responsief handelen en participatie*, inhoudende:
 - het actief betrekken van de omgeving bij de ontwikkeling van de organisatie en de kwaliteit van de diensten en de dienstverlening;
 - het openstaan voor de (beleids)wensen van de politieke principaal t.a.v. het beleidssysteem;
 - het openstaan voor ontwikkelingen in de samenleving en die effectief en doelmatig vertalen in maatschappelijke doelstellingen en daarover verantwoording afleggen;

- *transparantie*: het actief inzicht verschaffen in de inrichting van de organisatie, de werkzaamheden, de verdeling van verantwoordelijkheden, doelstellingen en beleid, aangegane verplichtingen, voornemens, handelen en presteren.

We zien hier diverse criteria die later een plaats kregen in de 'Code voor goed openbaar bestuur'.

Aan de zelfevaluatie, tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van de directie van Staatsbosbeheer, liggen beschouwingen op *scores van individuele medewerkers* uit alle lagen van Staatsbosbeheer ten grondslag. De scores in de zelfevaluatie zijn uitgedrukt als percentages op een range van nul tot en met honderd. De zelfevaluatie is opgebouwd aan de hand van de thema's uit het Verslag van de visitatie van Staatsbosbeheer. Van elk thema wordt, na een algemene beschouwing op het thema, de huidige positie van Staatsbosbeheer bepaald ten opzichte van de indicatoren uit de checklist van het Tastbaar Arrangement. Vervolgens wordt een kwalitatieve toelichting gegeven op deze positiebepaling, aan de hand van de door Staatsbosbeheer gehanteerde instrumenten. De score die Staatsbosbeheer zichzelf geeft op de verschillende thema's wordt aangegeven in een afbeelding (het zogenaemde 'spinnenweb').

Beroepsonderwijs

In diverse sectoren (bij voorbeeld in het mbo in de periode 2011-2016) is het voorgekomen dat een organisatie *niet* tot een zelfevaluatie in staat was of er om andere redenen niet toe kwam (Korsten, 2015). Te wijzen is op audits van onderwijs van instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs. Dan heeft een visitatiecommissie (daar auditcommissie genoemd) aanzienlijk *meer werk* omdat die commissie dan zelf onderzoek moet doen naar de kwaliteit van onderwijs en de bijdrage van interne kwaliteitszorg daaraan.

Conclusie

Zelfevaluaties op basis van een vooraf bepaald format en beoordelingskader zijn een heel nuttige informatiebasis voor een visitatiecommissie die de degelijkheid van het commissiewerk krachtig bevordert en het werk van de commissie vereenvoudigt.

28. Ethiek en trucs om goed uit de beoordeling te komen.

Is er geen sprake van praktische ethiek rond visiteren? De ervaring met beoordeling van organisaties en het bestuur daarvan leert dat er sprake kan zijns van een reeks trucs en handigheden om oordelen van een beoordelaar te verzachten of oordelen weg te poetsen of uit de weg te gaan. Een externe beoordelaar moet perverse kanten aan het visiteren wel kennen om de werking ervan te voorkomen of beperken. Er is dus strijd om de waarheid.

Hoe kan men proberen om visitatiecommissie om de tuin te leiden? Hier volgt een niet-limitatieve lijst met voorbeelden.

- 1) *Kom niet met te grote ambities aanzetten in het zelfevaluatierapport.* Wie de lat hoog legt, kan er achter komen dat de sprong daaroverheen niet mogelijk is. Daarom probeerden gemeentebesturen bij een bestuurskrachtmeting wel eens om – zo mogelijk – de bestuurlijke ambities te verlagen. Dat lukt overigens (bijna) niet omdat het gemeentebestuur zelf tot een reconstructie van het eigen beleid moest komen en die reconstructie werd voordat de visitatiecommissie ging kijken wat ervan terecht kwam, door de gemeenteraad zelf vastgesteld. Een van de gevolgen was overigens een schrikreactie bij sommige raadsleden. Een SP-raadslid uit Maastricht zei bij het zien van de opgavenlijst: 'Goh, voeren wij ook een ecologisch landbouwbeleid? Nooit geweten dat dit zo was.'
- 2) *Met cijfers valt te goochelen.* Een beoordeelde organisatie (BO) zal altijd cijfers moeten produceren die iets zeggen over prestaties en eventueel over effecten. Soms gaat het niet om absolute cijfers maar een relatief cijfer, om een teller en noemer. Dan gaat het om het aantal bezoekers per theatervoorstelling in de gemeentelijke schouwburg, of om het aantal kijkers per type televisieprogramma (bij een omroepevaluatie), of het aantal bezwaren tegen examens per medewerker (bij een opleidingsvisitatie). Aan de teller kunt u weinig veranderen maar het is soms

wel mogelijk om de noemer te beïnvloeden. Bij het aantal bezoekers per theatervoorstellingen kunt u de hogere cultuur weglaten, zoals het experimentele toneel, of die bombarderen tot de categorie 'overige'. Of u kunt onderscheid maken in bijeenkomsten voor de kleine en de grote zaal. Een kleine zaal kan sneller als 'vol' aangeduid worden. Tel het aantal volle kleine zaalvoorstellingen en vergroot dat aantal uit. Men kan een grote zaal door een doek te gebruiken ook gaan betitelen als 'kleine zaal'. Voor je het weet heet een voorstelling voor vijftig betalende bezoekers 'vol'. Het is aan de visitatiecommissie (VC) om aan een zelfevaluatie eisen te stellen zodat manipulatie van cijfers niet voorkomt (De Bruijn, 2008: 103).

- 3) Een BO moet zorgen dat ze *veel documenten* kan laten zien die een toelichting zijn op keuzen of uitleg bieden over waarom iets vertraagd is of (niet) gelukt is. Visitatiecommissies (VC's) accepteren zelden of nooit alleen maar mondelinge toelichtingen in tijden van verschriftelijking en PC's. Dat viel waar te nemen in een kleine gemeente bij het bezoek van een visitatiecommissie. Een wethouder legde uit hoe de handhaving van regels plaatsvond; een handhavingsnota had men niet. Dat werd het gemeentebestuur niet in dank afgenomen. De gemeente is vrij snel na de komst van de VC opgeheven. Een grote gemeente kwam daarentegen goed weg doordat ze voor bijna elke zwakte of grote misser een verklarend document kon laten zien. Dat geeft ook een vertekening.
- 4) *Laat veel evalueren*. De VC kan niet alles overzien, maar krijgt wel de indruk dat hier een ware lerende organisatie aan het werk is. Deze aanpak is ooit door een hogeschool uit het westen van het land bij een visitatie toegepast. Ze had van bijna alle denkbare zaken wel een vragenlijst met reacties liggen. Het nadeel was dat de response vaak beperkt was. Maar aldus de organisatie: 'beter iets dan niets'. De VC had dit overigens doorzien en de evaluaties wel bekeken..
- 5) *Wie zwakke punten* noemt in een zelfevaluatie maakt een grote kans ze terug te zien in een visitatierapport, misschien zelfs uitvergroet (De Bruijn, 2008: 102). Let dus heel goed op de formuleringen. Probeer een zwak punt als *een nog onbenutte kans* te omschrijven. Dat klinkt positiever.
- 6) Probeer een zwak punt bij *een hoger bestuur* te leggen, zoals kan bij universitaire opleidingen. Daar kan een opleidingsverantwoordelijke decaan wijzen op standpunten van het college van bestuur. Dan spreekt in uw voordeel dat u het zwakke punt wel gezien hebt, maar dat u ook afhankelijk bent van derden om er iets aan te doen. De commissie kan dan niet doorpakken in het uiten van kritiek.
- 7) *Kondig een veranderproces aan* voor u de zelfevaluatie aan de commissie moet opleveren. Dan kunt u tijdens het feitelijke visitatieproces met recht betogen dat de verandering ten goede al is ingezet. Als de commissie vertrokken is en het rapport heeft opgeleverd, kunt u het veranderproces terugschroeven. Goed? De meeste veranderingen in structuren brengen toch niet wat ervan verwacht wordt.
- 8) Benadruk *omstandigheden* die een rol speelden bij het maken van een keuze die niet helemaal goed is uitgekapt. Een VC weet dat er altijd 'events' kunnen zijn, zoals bezuinigingen van een bewindspersoon of personele wisselingen in een bestuur. Die rechtvaardigheden over het algemeen niet suboptimaliteit, maar geven de organisatie wel een menselijk gezicht. Ze kunnen fungeren als *verzachtende* omstandigheid.
- 9) Wie goed uit een evaluatie wil komen, moet goed in het oog houden dat *de 'governance'* van de BO helder moet zijn. 'Governance' verwijst naar de verantwoordelijkheidsverdeling en pro-activiteit bij de uitvoering van taken. Voor een VC moet duidelijk zijn dat er *geen verantwoordelijkheidshiaat* is of dat er strijd is om bevoegdheden. Eenheid van geluid is belangrijk.
- 10) Het beschikken over een *strategisch beleidsplan* is altijd wenselijk (De Bruijn, 2008: 103). De discussie kan zo verschuiven van zwakheden in het prestatiepalet uit het verleden *naar de toekomst*. En de

toekomst is onzeker. Op dat vlak kan de BO moeilijker de maat worden genomen. Toen het beoordelingskader van gemeentelijke bestuurskrachtmeting in Limburg rond 2003 liet zien dat de wenselijkheid van strategisch beleid een van de aandachtspunten van de visitatiecommissie was, gingen enkele gemeentebesturen alsnog en inderhaast een opdracht tot opstelling van een strategisch plan uitzetten. Men wilde zwak scoren in dit verband vermijden. De commissie had dit in de gaten en liet deze handigheid links liggen.

- 11) *Niet alles kan goed zijn. Over 'goed' scoren wekt argwaan. Vermijd dus 'overal goed'. Maar zorg dat de organisatie wel voldoende scoort op onderdelen van het beoordelingskader. Niet goed functioneren mag betrekking hebben op marginale zaken.*
- 12) *Voorkomen dat de grootste interne critici tijdens de visitatie ingezet moeten worden. Men hoeft niet nadrukkelijk met de vuile was te gaan zwaaien. Eerder mag een onopvallend charmeoffensief plaatsvinden.*

Een visitatiecommissie is alert op dit soort trucs en handigheden. Zijn ze door ons ook aangetroffen tijdens het voorzitterschap van een visitatie van hbo-opleidingen overheidsmanagement/bestuurskunde, tijdens de mid-term review bij de bestuurskundeopleiding aan de Erasmus Universiteit, de visitatie van opleidingen in de politieke wetenschappen aan vier Vlaamse universiteiten en de visitatie van gemeentebesturen op bestuurskracht? Het antwoord zat gedeeltelijk al opgesloten in de genoemde punten. Ik had al ruimte ervaring met de trucendoos.

Enkele voorbeelden. In de praktijk van visitatie van gemeentebesturen op bestuurskracht kon kunstmatige ambitieverlaging niet plaatsvinden omdat de gemeenteraad de taken, opgaven en ambities op basis van een reconstructie van eerder vastgestelde prioriteiten en doelstellingen moesten vaststellen. Ander punt. Het kwam in het verleden wel voor dat opleiders probeerden uitsluitend goede scripties aan een visitatiecommissie voor te leggen. VC's vroegen daarom om scripties die een voldoende een tamelijk goed of goed scoorden. VC's kozen er soms ook voor om vooral de scripties te bekijken die met een cijfer zes waren beoordeeld (wel of geen 'genade zes'?). Kortom, juist vanwege de samenstelling en de ervaring van leden van een visitatiecommissie zijn tal van trucs niet onbekend.

29. De visitatieparadox

Elke deelnemer aan een beoordelingstraject wordt geacht zich kwetsbaar op te stellen voor en tijdens de integrale beoordeling want het gaat immers om 'leren'. Maar tegelijk wil elke gevisiteerde voldoende halen. De organisatie neigt daarom tot enig conservatisme of wellicht verzet tegen de beoordeling. Een beoordelaar moet daarvan op de hoogte zijn.

Beoordelingen van overheidsbesturen worden vergemakkelijkt als een overheidsbestuur zich kwetsbaar durft op te stellen door de eigen sterkten en zwakten te benoemen en de aanduidingen sterk of zwak ook te onderbouwen.

30. Beperkingen in het beoordelen

Heel veel visitatierapporten die gaan over de kwaliteit van gemeentebesturen en hun organisaties hebben inherente beperkingen. Er zijn grenzen aan het visiteren (Korsten, 2010). Ik noem enkele beperkingen toegespitst op bestuurskrachtmetingen.

- 1) Bestuurskrachtmetingen zijn niet gelijk aan metingen van de staat van de politieke democratie. Bestuurskrachtmetingen gaan niet of nauwelijks over de kwaliteit van de lokale politieke democratie.
- 2) Het onderzoek in het kader van de bestuurskrachtmetingen laat geen ontwikkeling *in de tijd* zien.

- 3) De integrale beoordelingen van commissies geven doorgaans niet aan *welke de humeuren* in het bestuur zijn (kunnen bestuurders met elkaar door een deur?).
- 4) De integrale beoordelingen behandelen doorgaans niet wat de *kwaliteit van de betrekkingen* is tussen de spelers (zeg tussen college en raad). Zouden ze dat wel doen dan worden ze wellicht politiek gevoelig.
- 5) In bestuurskrachtmetingen van gemeenten ontbreken de intergemeentelijke *samenwerkingsverbanden* vaak of ze komen maar heel beperkt aan de orde. Wie samenwerkingsverbanden expliciet wil beoordelen, heeft overigens een specifiek beoordelingskader nodig dat rekening ermee houdt dat tal van partnerorganisaties betrokken zijn. Meestal ontbreekt dit bij bestuurskrachtmetingen.

Nog een beperking maar geen inherente. Het is opvallend dat organisaties met erg zelfbewuste of narcistische bestuurders doorgaans niet deelnemen aan een visitatie. Woningcorporatie Vestia was geen deelnemer aan visitaties. Visitaties voorspellen doorgaans een grote crisis als die van Vestia ook niet. Denk ook aan corporatie Rochdale, en ROC Leiden. Visitaties bevatten doorgaans geen integriteitstest van leidinggevenden.

Probleemgemeenten komen bij een visitatie op bestuurskracht niet altijd bovendrijven. Of probleemgemeenten (bestuurlijk risicovolle gemeenten waar de kans op sneuvelen van een gemeentebestuurder groot is) gedetecteerd worden hangt mede af van het doel van een beoordeling en het beoordelingskader.

31. Op de stoel van een inspectie.

Kan het zijn dat visitatiecommissies met een integrale beoordeling van ene gemeente, corporatie of opleiding op de stoel van een bij wet ingestelde inspectie gaat zitten? Integrale beoordelingen van organisaties en het bestuur ervan moeten niet verward worden met inspectie. Inspecties hebben eigen opdrachten. Een inspectie heeft een eigenstandige taak en verantwoordelijkheid. Visitaties van organisaties zijn gericht op leren en/of verantwoorden. Maar het komt voor dat integrale beoordelingen benut worden door inspecties en dat inspecties oordelen over de kwaliteit van verrichte integrale beoordelingen van een visitatiecommissie.

32. Burgers betrekken in een visitatie.

In de gemeentelijke sfeer is wel een discussiepunt geweest of bestuurskrachtmetingen moeten impliceren dat de meningen van burgers moeten meetellen bij de beoordeling van de kwaliteit van een gemeentebestuur. Moeten er zelfs door een visitatiecommissie sessies worden gehouden met de oordelen van burgers over onderdelen van een beoordelingskader? Bij gemeentelijke bestuurskrachtmetingen kwamen burgers er niet aan te pas, tenzij er recente relevante uitspraken van burgers lagen. Bij visitaties van opleidingen daarentegen hoort de commissie altijd representanten van de studenten en alumni.

In een democratiemonitor worden die meningen van burgers nadrukkelijk meegenomen. Maar dan is het perspectief ook specifiek op democratie gericht. Gemeentelijke bestuurskrachtmetingen moeten niet verward worden met een democratiemonitor.

33. Het beoordelingskader steeds groter?

De neiging is groot om integrale beoordelingen van organisaties steeds omvattender te maken door het beoordelingskader te vergroten en ook de informatiebasis te verruimen. Sommige deelnemers aan een beoordelingsronde neigen ertoe om specifieke wensen voor de beoordeling op tafel te leggen die in feite gewoon huiswerk zijn voor een bestuur ook als er geen beoordeling zou zijn. Er moet in feite paal en perk gesteld worden aan de neiging: kunt u dit ook nog meenemen?

34. *De bevindingen van al dat visiteren: goed bestuur bestaat?*

Visitaties zijn deugdelijk als ze gebaseerd zijn op 'beginselen van behoorlijk visiteren'. Maar wat voor organisaties komen in kwalitatief opzicht uit die analyses van visitatiecommissies te voorschijn?

'Good governance' bestaat niet als realiteit, wel als ideaal. Dat blijkt uit analyse van alle visitatierapporten van overheidsorganisaties, met name van gemeenten, opleidingen, omroepen, politiekorpsen, woningcorporaties, planbureaus.

Elke overheidsorganisatie kent sterke en zwakkere aspecten of elementen. Dat blijkt uit de analyse van de uitkomsten van gemeentelijke bestuurskrachtmetingen zonder dat van een visitatie sprake was (Abma, 2012) en eveneens uit de visitaties van tientallen gemeentebesturen op bestuurskracht (Korsten, 2004; Schutgens, 2014). Het blijkt eveneens uit de visitatie van universitaire opleidingen en hbo-opleidingen op het vlak van overheidsmanagement/ bestuurskunde. Maar er zijn links en rechts ook veranderoperaties te traceren die geweest, die terug te voeren waren op een visitatie. Denk aan gemeentelijke herindelingen in de Krimpenerwaard of Midden-Limburg (Korsten e.a., 2007; Schutgens, 2014).

Complexiteit doet er overigens wel toe. De organisatie en het management van universitaire opleidingen kan opleidingen opleveren die in vele opzichten goed of zeer goed zijn. Hoewel het laten draaien van een studierichting sociaal complex kan zijn door de vele vakken en docenten die een rol vervullen, lijkt een studierichting makkelijker te organiseren en managen dan dat dit geldt voor grotere organisaties zoals het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA).

Zelfde manco's

Het komt in een sector overigens wel voor dat een aantal organisaties zelfde of vergelijkbare manco's vertonen. Dat kan te maken hebben met moeilijke taken en opgaven. Zo zijn kleine gemeenten nooit erg proactief in intergemeentelijke samenwerking. Ze hebben er ook de mensen niet voor (Korsten, 2004; Schutgens, 2014).

35. *Leereffecten*

Blijken leereffecten te traceren na visitaties op het vlak van politie, omroepen, opleidingen, gemeentebesturen? Visitatierapporten worden zeer goed gelezen want op een concepteindrapport kan commentaar geleverd worden. Een beoordeelde organisatie checkt dan ook altijd even: kloppen de feiten in het conceptrapport?; klopt de vertaalslag van feiten naar oordelen; en, komen we er goed vanaf? De visitatie van gemeenten op gemeentelijke bestuurskracht leidde op sommige momenten zelfs tot een felle discussie met het bestuur. Bekend is dat de gemeente Maastricht enkele bedenkingen had tegen de oordelen van de commissie-Rutten, zo rond 2008.

Nee, klagen over benutting van rapportages hoeven visitatiecommissies over het algemeen niet, ook al halen dergelijke rapporten lang niet altijd de persmedia. Maar wie klaagt of niet klaagt, steeds is aan de orde: wat is het verwachtingspatroon? Wie steeds verwacht dat elk rapport over bestuurskracht leidt tot een voornemens van gemeentebesturen om te komen tot een gemeentelijke herindeling zal teleurgesteld zijn. Hoewel in midden-Limburg wel na de bestuurskrachtmeting fusies werden waargenomen. Denk bij voorbeeld aan de vorming van de gemeente Leudal en de gemeente Helden-Panningen.

Blijken leereffecten te traceren doordat een tweede visitatie tot *betere* beoordelingscijfers leidt dan een eerste visitatie? Het antwoord zou eigenlijk positief moeten zijn vanuit het perspectief van leren. Een belangrijk doel van visiteren is immers *verbeteren*. En in de 'Code voor goed openbaar bestuur' staat vermeld dat een oriëntatiepunt, een imperatief, voor elke overheidsorganisatie moet zijn: evalueren en leren.

Daar staat tegenover dat het ook denkbaar is dat zichtbare leereffecten *niet* blijken bij vergelijking van een tweede visitatierapport met een eerste. Waarom kan of zal verbetering niet blijken?

- 1) Als er veel in de organisatie en/of omgeving van de organisatie veranderd is, bijvoorbeeld doordat de centrale wetgever een organisatie met nieuwe taken heeft opgezet, heeft afgeslankt of burgers kritischer geworden zijn en meer eisen stellen (wat eerder goed was, is het later niet meer).
- 2) Een tweede reden voor het niet blijken van een verbetering bij een tweede visitatie is dat er een grote doorstroming in het personeel van de organisatie heeft plaatsgevonden. De organisatiemobiliteit leidde wellicht tot een organisatie met eenzelfde naam maar met geheel andere mensen.
- 3) Een derde verklaring kan zijn dat een toezichthoudende of financierende overheidsorganisatie, bij voorbeeld in geval van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo), een andere opstelling heeft gekozen ten opzichte van de zbo. De verwachtingen over wat de organisatie moet leveren is veranderd.
- 4) Een vierde verklaring voor het niet blijken van verbetering is dat het kennismanagement zwak ontwikkeld is tijdens en na de eerste meting. Misschien was er wel een verbetering in allerlei microverbanden van een organisatie maar weet niemand er na een aantal jaren op mesoniveau bij een tweede visitatie meer van. De verbetering is mogelijk vervlogen.
- 5) Een vijfde verklaring houdt in dat bestuurders de verbeterpogingen van technische aard achten en daarom overlaten aan ambtenaren. Verbetering heet een bedrijfsvoeringskwestie, waar een bestuur zich beter niet mee kan bemoeien.

Wat zegt de empirie? Tal van gemeentebesturen zijn twee keer beoordeeld, hetzij door een adviesbureau, hetzij door een visitatiecommissie. Hoewel de rapporten die handelen over bestuurskracht altijd wel ergens in een gemeente gelezen zijn, komt er uit studies niet overtuigend naar voren dat een tweede meting zichtbaar tot transparante progressie (verbetering in scores) heeft geleid (Abma, 2012; Schutgens, 2014). Op dit vlak zijn overigens nog wel analyses te maken. Zo is het Kadaster twee keer geïnspecteerd. Dat geldt ook de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW). Daarmee is dus nog niet gezegd dat visiteren niet zinvol zou zijn. Zoals eerder gesteld zijn tal van visitatie-operaties succesvol verlopen.

De betrokkenheid van verantwoordelijken en medewerkers bij visitaties is over het algemeen heel groot door de rol die zelfevaluatie spelen en verantwoordelijken een conceptrapport voor commentaar krijgen voorgelegd. Dat is een reden om wel aan te nemen dat visitatierapporten doorwerken, zelfs al voor de commissie op bezoek komt.

Bij visitaties van universitaire opleidingen worden verantwoordelijken bij een tweede visitatie overigens geacht in een zelfevaluatie punt voor punt aan te geven wat ze met de bevindingen uit de eerste ronde gedaan hebben. Opleidingsverantwoordelijken mogen afwijken van eerdere aanbevelingen mits er goede argumenten voor zijn.

Kortom, er is wel sprake van benutting van rapporten en van leereffecten. Die leereffecten zijn doorgaans minder waar een organisatie al behoorlijk goed functioneert. Een rigoureuze omwenteling treedt vooral dan op als er sprake is van een crisis.

36. Kritiek

In het voorgaande is uitgestraald dat visitaties zeker positief kunnen zijn. Gesteld is; 'we weten hoe het moet'. Is er dan geen kritiek te uiten? Er zijn vier kwaliteitsmaatstaven ter beoordeling van de kwaliteit van visitaties:

- a) De ontwerp kwaliteit van het visitatiebestel in een sector. Hierbij gaat het om wie het initiatief neemt tot visitatie. Of visitatie vrijwillig of verplicht is? Of er een contourennota is waarin ontvouwd wordt wie het initiatief neemt?; hoe het stappenplan eruit ziet?; wie een visitatiecommissie aanstelt?; of sprake is van een zelfevaluatie?; enz..
- b) De proceskwaliteit van concrete visitatieprocessen. Wat zijn precies de stappen die gezet moeten worden? Sporen de verwachtingen van beoordeelde organisaties met de beelden van de visitatiecommissie over wie wat doet? Is de procedure voldoende doelmatig of niet? Zijn de voorbereidingskosten wel of niet te hoog?

- c) De beoordelende kwaliteit. Hierbij gaat het om het beoordelingskader. Is sprake van relevantie, voldoende operationalisatie en voldoende duidelijkheid? Brede of smalle visitatie?
- d) De concluderende kwaliteit en aanbevelende kwaliteit? Leidt de visitatie ook tot het trekken van voldoende en voldoende rijke conclusies? Zijn aanbevelingen opgenomen?

De kritiek kan betrekking hebben op elk van de vier clusters.

Wie vanuit deze criteriablokken naar de visitatie van de bestuurskrachtmetingen in Limburg in twee rondes keek, kon constateren dat de visitaties in het algemeen op de vier clusters van criteria (redelijk) positief scoren. De ontwerp kwaliteit van het bestel vertoonde veel overeenkomst met het ontwerp van visitaties in het universitair onderwijs in de periode 1985-2005. Aan het ontwerp lagen beginselen van behoorlijk visiteren ten grondslag. Het beoordelingskader (de kwaliteitsmatrix) bleek werkbaar en de visitatiecommissie trok duidelijke conclusies.

Wat was desalniettemin vatbaar voor lichte of zware kritiek of discussie? In de eerste visitatieronde was de operationele kwaliteit van het bestuur op het vlak van de taakvelden beleid en dienstverlening, participatie en de bedrijfsvoering 'large' beoordeeld. Voor informatie over de tweede ronde in de bestuurskrachtmeting, en over de visitaties in het grotestedenbeleid kan de lezer terecht in de studie *'Met vreemde ogen kijken'* (Schutgens, 2014).

Welke kritiek wordt zoal nog meer geuit? Er is wel beweerd dat de visitaties van het universitair onderwijs te bureaucratisch waren omdat de opstelling van een zelfevaluatie zoveel tijd kostte. De hele procedure van opstelling van de rapportage en het beantwoorden van vragen zou bovendien wetenschappers van hun werk houden. De visitatie zou ook te weinig aan nieuwsaarde opleveren. Daar staat tegenover dat het hoger onderwijs zich niet kan onttrekken aan enigerlei vorm van externe kwaliteitszorg en dat de rapportages over opleidingen herkend werden en erkend. Er zijn in het universitair onderwijs voor zover bekend geen procedures afgebroken. Dat de opstelling van zelfevaluaties tijd kost en wetenschappers afhoudt van hun werk, is zeker. Maar het visiteren is in 1985 gestart en anno 2015 bestaat visiteren in het universitair onderwijs nog steeds.

De visitaties van politiekorpsen zijn uit het oogpunt van verricht (zelf) onderzoek wat kort door de bocht. De visitaties van politiekorpsen riepen ook wel de vraag op of er geen dubbele vorm van 'elkaar de waarheid vertellen' is opgetreden. Dat wil zeggen dat naast het officiële verhaal voor de minister en anderen het verhaal stond dat de commissie vertelde over 'hoe het werkelijk zat'. Dat laatste zou dan niet opgeschreven zijn.

Het ontbreken van zelfevaluaties is in het algemeen te zien als een zwakte van visitaties, een zwakte die weer gecompenseerd moet worden doordat visitatiecommissies met hun ondersteuners zelf aan het werk moeten gaan om vanuit een beoordelingskader een beeld van sterkten en zwakten te krijgen.

Samenvatting

Integrale beoordeling van overheidsorganisaties is mogelijk en komt steeds meer voor, vooral in de vorm van visitaties. Deze beoordeling impliceert in elke geval het vooraf beschikken over een stappenplan het beschikken over een adequaat beoordelingskader, een goede selectie van capabele en voor te beoordelen organisaties aanvaardbare beoordelaars, het doen van praktijkonderzoek (eventueel ook informatieverzameling via zelfevaluatie) en het uitspreken van oordelen. Dit beoordelen is te baseren op onderzoek en ervaringskennis. Al die kennis leidt tot een beeld van *evidence based reviewing*. *'Beginselen van behoorlijk visiteren'* dragen sterk bij aan succesvol visiteren, zo wees visiteren in verschillende sectoren uit. Het gaat hier om geijkte uitgangspunten op basis van onderzoek naar de kwaliteit van integrale beoordelingen in meerdere sectoren. Wie deze beginselen allemaal toepast, maakt een grote kans op een succesvolle visitatie.

Succes kan omschreven worden als adequate procesmatigheid, herkenning van de bevindingen door de beoordeelde ('dit zijn wij') en erkenning van de bevindingen.

Integraal een overheidsorganisatie beoordelen, we weten inmiddels hoe het moet. Maar het blijft mensenwerk. Er kan eens iets misgaan.

Enkele frequent gestelde vragen

over zelfevaluaties en visitaties in sectoren als het gemeentebesturen opleidingen in het hoger onderwijs.

1. *Weten we hoe evaluatie van een organisatie in de vorm van een visitatie moet worden georganiseerd of niet?* Antwoord: We weten het inderdaad. Wie een grote kans op succes wil hebben moet kijken naar de 'geijkte' beginselen van behoorlijk visiteren. Zo gezien, is het onverstandig om zelf het wiel opnieuw te willen uitvinden.
2. *De goede visitatie van een gemeentebestuur, omroep of opleiding in het hoger onderwijs vertoont over sectoren heen ongeveer dezelfde kenmerken of niet?* Antwoord: Dat is juist. De visitatie van omroepen was zelfs afgekeken van succesvolle visitaties in het HBO. De visitaties van universitaire opleidingen en opleidingen van hogescholen vertoonden in de onderzochte periode een grote mate van gelijkenis in de grondstructuur. De visitatie van gemeentebesturen sloot daarop aan. Vandaar het spreken van ijking van uitgangspunten. De groei naar goede visitaties heeft plaatsgevonden door zowel imitatief gedrag als door zoekend en tastend de goede vorm vinden. Tal van uitgangspunten zijn bij nader inzien ook voor de hand liggend.
3. *Per sector zal veelal toch wel sprake zijn van zekere eigenheid in het visiteren?* Antwoord: Dat is zo; een zekere eigenheid is aanwezig, evenwel geen grote. Een voorbeeld biedt het visiteren van politiekorpsen. Het beoordelen van een politiekorps leidt niet vanzelfsprekend tot een openbaar rapport omdat de korpsleiding niet alle kwetsbare plekken op straat wil hebben. Rapporten van visitatiecommissies in het hoger onderwijs waren altijd openbaar. Openbaarheid is de grondregel, ook bij visitaties van gemeentebesturen.
4. *Visiteren vereist de instelling van een visitatiecommissie van mensen die geen benul hoeven te hebben van onderzoek als ze maar weten wat in de sector speelt?* Antwoord: Onjuist. Een visitatiecommissie dient expertise in de gelederen te hebben die de waarheid rond een te beoordelen instelling boven tafel brengt. Daarvoor is het wenselijk dat minstens een lid veel oog heeft voor aspecten van geldigheid, betrouwbaarheid, repliceerbaarheid en bruikbaarheid van praktisch gericht onderzoek.
5. *Visiteren levert niet de waarheid op als visiteren in een interbestuurlijke setting plaatsvindt ten behoeve van een centrale wetgever of financier?* Antwoord: Dat is onjuist als de visitatiecommissie actief op zoek gaat naar de waarheid. Het is wel zo dat te beoordelen organisaties strategisch gedrag kunnen vertonen. De bedoeling is dat een visitatiecommissie dit gedrag doorziet.
6. *Zelfevaluatie kunnen een vertekening in bevindingen te zien geven?* Antwoord: Dat is zo maar daar moet een commissie dan ook voor waken en ze moet het verhinderen. Een middel is controle op de kwaliteit van zelfevaluaties. Ook zelfevaluaties moeten goedgekeurd worden. Wat niet deugt wordt terugverwezen naar de opsteller. In de praktijk wordt dit probleem opgelost.
7. *Beoordeelde organisaties die geen zelfevaluatie verrichten hebben geen recht van spreken als ze opmerken dat een visitatie onvoldoende meerwaarde oplevert?* Antwoord: Ik ben het daarmee eens. Wie zo nodig mee wil doen aan een visitatieproces moet dat proces niet frustreren maar lokaal meewerken.
8. *Visitaties zijn aantrekkelijk omdat er correctie van zwakheden in bestuur en beleid kan optreden?* Antwoord: Dat is juist.

9. *Als je het als beoordeelde slim aanpakt, kun je altijd goed weggkomen bij een visitatie?* Antwoord: Dat is niet zonder meer juist. Het is wel voorgekomen bij de bestuurskrachtmeting dat gemeentebesturen hun ambities bij het aanpakken van taken en opgaven bewust laag hielden om zo te voorkomen dat het gat tussen ambitie en werkelijkheid groot werd. Als het goed is, wordt dit voorzien.
10. *Veel organisaties willen goed uit de bus komen bij een visitatie?* Antwoord: Veel organisaties willen inderdaad goed uit de bus komen.
11. *Visiteren is een rituele dans en levert geen goede bijdragen aan verbeteringen?* Antwoord: dit lijkt niet zonder meer juist. Goede zelfevaluaties en daarmee verbonden visitaties halen zwakten naar boven en maken die zichtbaar. Zo gezien, kan een rapport een opstap in een bestuurscollege zijn om her erover te hebben.

Literatuur

- Aardema, H., M. Boogers en A.F.A. Korsten, Gevallen wethouders - Een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 66, april 2012, nr. 2, pp. 13-33.
- Abma, K. en A. Korsten, Normenkaders bij bestuurskrachtmetingen: een beeld van de ideale gemeenten?, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 62, dec. 2008, nr. 6, pp. 42-67.
- Abma, K. en A.F.A. Korsten, Beginselen van behoorlijke bestuurskrachtmeting, in: Korsten, A.F.A., K. Abma en J. M.L.R. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten*, Uitgeverij Eburon, Delft, 2007, pp. 243-252.
- Abma, K. en A.F.A. Korsten, Burgers beoordelen hun gemeenten, in: *Tijdschrift Public Controlling*, april 2009, nr. 2, pp. 35-39.
- Abma, K., A. Korsten e.a., Doen we het goed? – Gemeentelijke bestuurskrachtmetingen onder het vergrootglas, in: *Bestuurskunde*, jrg. 16, 2007, nr. 2, pp. 24-34.
- Abma, K., *Beoordeling van gemeenten*, Wolf Legal Publ., Oisterwijk, 2012 (diss).
- Abma, K., en A.F.A. Korsten, *Gemeenten in rapportcijfers*, Eburon, Delft. 2009.
- Bardoel, J., K. van der Haak en M. Jorna, Visitatie bij de publieke omroep, in: *I & I*, jrg. 20, 2002, nr. 2, pp. 21-27.
- Bentlage, F.A., J.B. Boelens en J.A.M. Knip, *De excellente overheidsorganisatie – De invoering van Total Quality Management in de publieke sector*, Kluwer, Deventer, 1998,
- Berndsen, R., M. Fraanje, A. Korsten en M. Kort, Beoordeling van provinciale bestuurskracht, in: *Bestuurswetenschappen*, 2007, nr. 6, pp.11-48.
- Bruijn, H. de, *Managers en professionals*, Academic Service/Sdu, Den Haag, 2008.
- Bruijn, H. de, *Prestatiemeting in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2001.
- Commissie-Schuyt, *Rapport van de visitatiecommissie van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie*, Den Haag, 2006.
- Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, *De AIVD in verandering*, Den Haag, 2004.
- Cörvers, R.J.M., P. Glasbergen en A.F.A. Korsten, Netwerksturing bij natuurontwikkeling, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 57, juni 2003, nr. 3, pp. 205-228.
- Geers, K. en A.F.A. Korsten, Zelfevaluatie van gemeentelijke bestuurskracht in Friesland, in: *Overheidsmanagement*, jrg. 18, 2005, nr. 3, p. 68-72.

- Handvestgroep Publiek Verantwoorden, *Verslag van de tweede visitatie van de RDW*, oktober 2009.
- Handvestgroep Publiek Verantwoorden, *Verslag van de visitatie van het COA*, 2002.
- Handvestgroep Publiek Verantwoorden, *Verslag van de visitatie van de IB Groep*, maart 2003.
- Handvestgroep Publiek Verantwoorden, *Verslag van de visitatie van de tweede visitatie van het Kadaster*, 2009.
- Handvestgroep Publiek Verantwoorden, *Verslag van de visitatie van Staatsbosbeheer*, 2006.
- Handvestgroep Publiek Verantwoorden, *Verslag van de visitatie van de Sociale Verzekeringsbank (SVB)*, 2005.
- Handvestgroep Publiek Verantwoorden, *Verslag van de visitatie van het CFI*, 2007.
- Hendriksma, M. (red.), *Rapport visitatie gerechten 2014*, Den Haag, 2014 (commissie-Cohen).
- Hendriks, J. en A.F.A. Korsten, Limburg brengt de bestuurskracht van haar gemeenten in kaart, in: *Bank & Gemeente*, maart 2004, pp. 30-34.
- Herweijer, M. en M.J. Fraanje, *Samenwerken aan bestuurskracht – Intergemeentelijke samenwerking onderzocht*, Kluwer, Deventer, 2011.
- Hogwood, B.W. & B.G. Peters, *The Pathology of Public Policy*, Clarendon Press, Oxford, 1985.
- Kampermann, A. en A. Korsten, *Competentiemanagement*, WEKA Uitgeverij, Amsterdam, 2007.
- Korsten, A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Elsevier, Den Haag, 2009.
- Korsten, A.F.A. e.a., *Het gras bij de burens* (manuscript), 2016.
- Korsten, A.F.A. en A.D. van der Meer, Beleidsonderzoek benutten, in: *Beleidsonderzoek online*, april 2014 (www.beleidsonderzoekonline.nl; uitgave van BoomLemma, te bereiken via www.boomlemmtijdschriften.nl/beleidsonderzoekonline; zie concreet www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bs0/2014/02/Beleidsonderzoek-2014-07
- Korsten, A.F.A. en H. Aardema, *De vallende burgemeester*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2006.
- Korsten, A.F.A. en J. Schutgens, *In de ban van beoordelingen – Kwaliteit van visitaties in het wetenschappelijk onderwijs*, Heerlen, 2012 (www.arnokorsten.nl)
- Korsten, A.F.A. en M. Schoenmaker, Gezond bestuur en probleemgemeenten: Tijd voor een bestuursschout?, in: *Bestuurswetenschappen*, 2011, nr. 3, pp. 28-50.
- Korsten, A.F.A. en M. Schoenmaker, Gezond bestuur en probleemgemeenten, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 65, juni 2011, nr. 3, pp. 28-50.
- Korsten, A.F.A. en P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Elsevier, Den Haag, 2009.
- Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen a.d. Rijn, 1998.
- Korsten, A.F.A., Beoordeling – De betekenis van ‘beleidsnetwerken’ voor oordelen van provinciale visitatiecommissies, in: Cörvers, R. en C. Dieperink (red.), *Milieubeleid als sturingsopgave, Liber amicorum voor prof.dr. P. Glasbergen*, Utrecht/Heerlen, 2011, pp. 201-213.
- Korsten, A.F.A., *Bestuurskunde als avontuur*, Kluwer, Deventer, 1988.
- Korsten, A.F.A., De gemeentelijke bestuurskracht - De veranderende inhoud van een oud concept, in: *Saluut aan een fenomeen – Liber amicorum ter ere van het afscheid van Ton Tichelaar*, Elsevier, Den Haag, 2004, pp. 17-27.

- Korsten, A.F.A., *De kwaliteit van instellingsaudits in het mbo-netwerk (2009-2015)* : rapport + samenvatting, Kwaliteitsraad mbo-netwerk, 21 september 2015 (website www.arnokorsten.nl).
- Korsten, A.F.A., *Deugdelijk bestuur*, Heerlen, 2010 (uitgebreide tekst van afscheidscollege)
- Korsten, A.F.A., Het gedwongen vertrek van burgemeesters, in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, juni 2010, nr. 3, pp. 10-31.
- Korsten, A.F.A., *Het spraakmakende bestuur*, Vuga, Den Haag, 1979.
- Korsten, A.F.A., *Hommeles in een kustgemeente*, 2015 (www.arnokorsten.nl; onder Varia)
- Korsten, A.F.A., K. Abma en J. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten*, Eburon, Delft, 2007.
- Korsten, A.F.A., Visiteren van gemeentebesturen, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 58, 2004, nr. 4, pp. 305-324.
- Korsten, A.F.A., Wat evaluatoren van kritiek kunnen leren, in: *Beleidsonderzoek Online*, dec. 2013 (www.beleidsonderzoekonline.nl; uitgave van BoomLemma, te bereiken via www.boomlemmtijdschriften.nl/beleidsonderzoekonline)
- Morgan, G., *Images of organization*, Sage, Londen, 1986 (1^e druk).
- Noordegraaf, M. e.a. (red.), *Handboek publiek management*, Boom Lemma, Den Haag, 2011.
- Oosting, M., *Kwaliteit van de overheid*, Kluwer, Deventer, 1990.
- Overmeeren, A. van, *Visitatie van woningcorporaties*, Delft, 21 maart 2007.
- Poerstamper, R.J.C. e.a., *Benchmarking in de zorg – Op weg naar een excellente organisatie*, Elsevier, Maarssen, 2007.
- Putten, N. van, *Terug naar de stad- Een kleine geschiedenis van het grotestedenbeleid*, Den Haag, juni 2006.
- Ringeling, A., *Het imago van de overheid*, Vuga, Den Haag, 1993.
- Schillemans, Th., *Verantwoording in de schaduw van de macht*, Lemma, Utrecht, 2007.
- Schillemans, Th., Visitaties als vorm van verantwoording, in: Bovens, M. en Th. Schillemans (red.), *Handboek publieke verantwoording*, Boom Lemma, Den Haag, 2009, pp. 161-181.
- Schutgens, J., A. Korsten en A.J.C. Maessen, De betekenis van een financieel verdiepingsonderzoek bij gemeenten in het kader van het moderne provinciaal toezicht, in: *Bank en Gemeente*, okt. 2008, pp. 23-27.
- Schutgens, J., A. Maessen en A. Korsten, *Beoordeling van gemeenten*, Eburon, Delft, 2009.
- Schutgens, J., A. Korsten en A.J.C. Maessen, Financiële analyse en bestuurskrachtmeting van gemeenten, in: *Bank en Gemeente*, juli/aug. 2008, pp. 28-33.
- Schutgens, J., *Met vreemde ogen kijken*, Wolf Legal Publ., Oisterwijk, 2014 (diss.).
- Snellen, I.Th.M., Criteria voor de beoordeling van overheidshandelen, in: ringeling, A. e.a. (red.), *Handboek Strategie en beleid in de publieke sector*, Samsom, Alphen, mei 1996, F3010, pp. 1-21.
- Toonen, Th., M. van Dam, M. Glim en G. Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling – Herindeling en kwaliteit*, Van Gorcum, Assen, 1998.
- Visitatiecommissie Juridische Zake (commissie-Hennekens), *Evenwicht in de juridische functie- Eindrapport*, Den Haag, 15 juni 2009.

Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep, *Omzien naar de omroep*, Hilversum/ Den Haag, 2004 (Commissie-Rinnooy Kan).

Visitatiecommissie-Cohen, *Visitatie politieacademie 2012*, Apeldoorn, 2012.

Visitatiecommissie Politie Amsterdam-Amstelland, *Visitatierapport Politie Amsterdam-Amstelland*, Utrecht, okt. 2008.

Visitatiecommissie Politie Limburg –Zuid, *Visitatierapport Politie Limburg-Zuid*, Utrecht, okt. 2011.

Visitatiecommissie Politie Twente, *Visitatierapport Politiekorps Twente*, Utrecht, nov. 2007.

Visitatiecommissie RPB (commissie-Don), *Het RPB tussen wetenschap en beleid*, Den Haag, 2007.

Visitatiecommissie Toekomst van Groningse gemeenten, *Grenzeloos Gunnen*, Groningen, 2013.

Visitatiecommissie Vlaamse Steden (commissie Korsten-Reynaert/IDEA), *Syntheserapport Visitaties Stedenfonds 2011 – Over het Stedenfonds en het samenspel tussen de Vlaamse overheid en haar centrumsteden*, IDEA, Brussel, nov. 2011.

Visitatiecommissie WODC, *Het WODC als baken in feiten-gedreven Justitieel en Veiligheidsbeleid – Naar een nieuwe balans tussen wetenschap, beleid en uitvoering voor de toekomst?*, Den Haag, 2014.

Vries, M.S. de, *De ontmythologisering van het openbaar bestuur*, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2005 (oratie).

WODC, *Zelfevaluatie Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC): periode 2006-2012*, WODC, Den Haag, 2013.

Zuidam, E. van, M. Dewachter e.a., *Visitatie van de Veiligheidsregio Zeeland*, 20 november 2014.